

HUGO TREMBLAY

**ÉTUDE DU CADRE JURIDIQUE DE GESTION QUANTITATIVE DES EAUX
SOUTERRAINES AU QUÉBEC**

Essai présenté
à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval
pour l'obtention du grade de maître en droit (LL.M.)

FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÉ LAVAL
QUÉBEC

2007

RÉSUMÉ

Au Québec, l'eau souterraine est une *res communis*. Le cadre juridique de gestion quantitative de la ressource se fonde sur un droit d'utilisation indéterminé lié à la propriété du sol. Le droit statutaire rend l'exercice de ce droit d'utilisation conditionnel à l'obtention d'autorisations gouvernementales et fixe le volume des extractions permises. L'instrument statutaire principal de gestion des eaux souterraines est le *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (RCES). Le volet quantitatif du RCES est basé sur une évaluation scientifique *ad hoc* des impacts des projets de captage. Il vise à prévenir d'éventuels conflits entre de nouveaux usages et les usages existants par un mécanisme d'autorisation. En zone agricole, un régime d'autorisation supplémentaire privilégie indirectement les usages agricoles de la ressource. Finalement, les mécanismes de gestion des conflits d'usage sont tributaires du cadre juridique généralement applicable en matière de litige et n'établissent pas d'ordre de priorité en fonction des fins auxquelles l'eau souterraine est utilisée.

Selon le modèle de gestion intégrée des ressources en eau, quatre aspects du cadre juridique d'allocation des eaux souterraines peuvent être modifiés afin d'en accroître l'efficacité : 1) les usages environnementaux et biotiques de la ressource peuvent être préservés par l'imposition d'un débit résiduel minimal ; 2) une hiérarchie explicite des divers usages peut être établie afin de faciliter la résolution des conflits d'usages ; 3) la modification des dispositions pertinentes peut étendre la portée de la réglementation applicable à certains usages exclus afin d'améliorer la prévention des conflits d'usages ; 4) des mécanismes de participation des usagers à la gestion de la ressource peuvent être mis en place afin d'améliorer l'effectivité du cadre juridique quantitatif.

Mots-clés : Eaux souterraines – Droit de l'eau – Gestion quantitative – Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) – Québec (Canada)

AVANT-PROPOS

Cet essai est déposé dans le cadre du programme de maîtrise sur l'environnement, la sécurité alimentaire et le développement durable de la Faculté de droit de l'Université Laval. Je remercie ma directrice de recherche Sophie Lavallée, professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval, pour son soutien constant, sa gentillesse et sa patience tout au long de mon essai. Son attention généreuse et ses précieux conseils m'ont permis de mener à bien mes travaux de maîtrise.

Cet essai constitue aussi le volet 4b) – *Instruments réglementaires* du projet Qualité des sources publiques d'eau potable en milieu rural : impact de l'agriculture intensive et stratégies de protection, FQRNT, Action concertée – environnement rural (FQRNT – FRSQ – FQRSC), projet dirigé par le professeur Manuel Rodriguez du Centre de Recherche en Aménagement et Développement (CRAD) de l'Université Laval. Je remercie le professeur Rodriguez de m'avoir accueilli dans son équipe et offert une aide précieuse.

Finalement, je remercie les copains de la bibli, qui ont partagé un quotidien aride et l'ont rendu agréable.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Notions de base d'hydrogéologie.....	1
Délimitation du sujet d'étude.....	3
1. LA RÉPARTITION DE L'EAU SOUTERRAINE PAR LA PROPRIÉTÉ.....	6
1.1. Les multiples formes de la propriété de la ressource.....	6
1.1.1. Les paramètres de la problématique au Québec.....	7
1.1.2. L'évolution historique du statut juridique de l'eau souterraine.....	9
1.2. Le statut juridique de l'eau souterraine en droit québécois.....	12
1.2.1. La propriété privée de l'eau souterraine.....	12
1.2.2. La propriété de l'eau souterraine et l'État.....	18
1.2.3. L'eau souterraine : res communis.....	22
1.3. Conclusion relative à la propriété.....	25
2. LA RÉPARTITION DE L'EAU SOUTERRAINE PAR LE DROIT STATUTAIRE.....	26
2.1. La répartition par le Règlement sur le captage des eaux souterraines.....	26
2.1.1. Les ouvrages de moindre capacité : l'autorisation municipale.....	28
2.1.2. Les projets de captage de capacité importante : l'autorisation ministérielle.....	32
2.2. La répartition par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.....	38
2.2.1. Les usages de la ressource visés par l'autorisation de la CPTAQ.....	39
2.2.2. Les critères qui déterminent la décision de la CPTAQ.....	41
2.2.3. La procédure relative aux demandes d'autorisation.....	43
2.3. Conclusion relative au droit statutaire.....	45
3. L'ALLOCATION CONFLICTUELLE DE L'EAU SOUTERRAINE.....	45
3.1. Les recours visant à obtenir l'usage des eaux souterraines.....	46
3.1.1. La contestation du refus d'une autorisation.....	46
3.1.2. Le contrôle judiciaire de la décision administrative.....	49
3.2. Les recours à l'encontre d'un usage des eaux souterraines.....	51
3.2.1. Le recours en vertu du droit à la qualité de l'environnement.....	51
3.2.2. Le contrôle judiciaire de l'Administration.....	53
3.2.3. Les recours issus des relations de voisinage.....	55
3.2.4. La responsabilité civile.....	61
3.3. Conclusion relative aux conflits d'allocation.....	63
4. L'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE DE GESTION QUANTITATIVE.....	63
4.1. La Gestion Intégrée des Ressources en Eau.....	63
4.1.1. L'utilité du modèle de gestion intégrée pour évaluer le cadre juridique.....	63
4.1.2. L'application de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau au Québec.....	65
4.2. Pistes de réforme pour le cadre juridique de gestion quantitative.....	68
4.2.1. La protection d'un débit environnemental résiduel minimal.....	68
4.2.2. La hiérarchisation des usages de l'eau souterraine.....	70
4.2.3. L'extension du champ d'application du régime de gestion quantitative.....	72
4.2.4. Les mécanismes de participation à la gestion de la ressource.....	74
CONCLUSION.....	77
ANNEXE : SCHÉMAS.....	79

«...indeed, shortages are what the law of water rights is all about.»
Frank Trelease

INTRODUCTION

Le cadre juridique relatif à la gestion quantitative des eaux souterraines fait l'objet de la présente étude. En introduction, les notions de base d'hydrogéologie sont d'abord détaillées, puis le sujet d'étude est délimité, et finalement le plan d'étude est présenté.

Notions de base d'hydrogéologie

Les caractéristiques physiques de la ressource imposent des contraintes fondamentales qui dictent certains aspects du cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines. En premier lieu, il importe de présenter un portrait sommaire de l'hydrogéologie puis d'identifier certaines caractéristiques de la ressource qui se répercutent sur sa gestion.

L'eau souterraine ne court pas en rivières le long de tunnels souterrains pour se jeter dans de vastes cavernes où se forment des lacs. Au Québec, l'eau souterraine est omniprésente dans le sol à faible profondeur. L'eau souterraine peut être définie simplement comme l'eau qui se trouve sous la surface du sol dans les pores, les interstices et les fractures des diverses formations géologiques¹. L'eau souterraine s'infiltré dans le sol parce qu'il n'est pas parfaitement compact; les espaces existants dans les matières granulaires ou fracturées qui composent le sol sont occupées par l'eau de la même façon que l'eau imbibe une éponge. Une nappe d'eau souterraine se forme lorsque l'eau sature les espaces interstitiels de la matière solide qui compose le sol². Une nappe phréatique est une nappe d'eau souterraine suffisamment importante pour être captée de façon utile par un puits³.

Généralement, l'eau s'infiltré dans le sol à partir de la surface par l'effet de la gravité. Toutefois, sous l'influence de l'agencement et de la composition des formations géologiques, l'eau souterraine s'écoule principalement en direction horizontale. Toutes les formations géologiques qui composent le sol à moindre profondeur ne sont pas également perméables. Leur perméabilité dépend du type de matériel qui les compose⁴. Certaines d'entre elles sont pratiquement imperméables. Les formations géologiques imperméables

¹ -Vishwambhar Prasad Sati, *Water resource management and perspectives*, Jaipur, Pointer Publishers, 2004, p.175. Notons que la définition de l'eau souterraine exclut les eaux se trouvant sous terre dans des citernes, conduits et autres contenants créés par l'être humain.

² -Les formations géologiques qui contiennent de l'air, c'est-à-dire qui ne sont pas saturées d'eau mais seulement humides, se trouvent en surface du sol et forment une couche d'épaisseur variable appelée zone vadose. L'eau contenue dans la zone vadose ne peut être captée utilement par un puits; seule l'eau souterraine d'une zone saturée peut l'être. Les nappes d'eau souterraine se trouvent sous la surface de saturation.

³ -Henrik Rasmussen, Alain Rouleau & Sylvie Chevalier, dir., *Outils de détermination d'aires d'alimentation et de protection de captage d'eau souterraine*, 2^{ième} éd., Québec, Gouvernement du Québec, 2006 (ci-après «Outils de détermination»), p.2-7 (pagination multiple).

⁴ -Le degré de perméabilité des aquifères détermine la vitesse de circulation de l'eau dans le sol : Raynald Lacouline, dir., *Guide : les périmètres de protection autour des ouvrages de captage de l'eau souterraine*, Québec, Publications du Québec, 1995, p.40. Par exemple, la vitesse de circulation de l'eau souterraine varie de plusieurs mètres par jour à quelques centimètres par siècle : Environnement Canada, *Les eaux souterraines, trésors cachés de la nature*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1993, p.2.

sont désignées sous le terme d'aquitard, tandis que les formations géologiques perméables sont des aquifères. La disposition des aquifères et des aquitards dans le sol dicte l'écoulement de l'eau souterraine, que la gravité mène de l'amont d'une pente à l'aval : l'eau coule vers l'aval en suivant la pente de l'aquitard qui forme la limite inférieure de l'aquifère contenant la nappe souterraine⁵.

Les captages anthropiques exercent aussi une influence sur l'écoulement de l'eau souterraine⁶. Autour d'un ouvrage de captage, il existe une aire d'alimentation dans laquelle toute l'eau souterraine s'écoule vers l'ouvrage pour y être captée. Le pompage de l'eau par un puits génère dans son voisinage une zone de dépression de la surface de la nappe phréatique en forme de cône : il s'agit du rabattement, qui augmente plus la distance par rapport à l'ouvrage de captage est petite⁷. La zone où le rabattement causé par le captage des eaux souterraines n'est pas négligeable constitue la zone d'influence d'un ouvrage. La zone d'influence d'un ouvrage est plus petite que son aire d'alimentation mais elle n'y est pas toujours incluse entièrement.

Par ailleurs, en matière de gestion quantitative des eaux souterraines, deux contraintes fondamentales s'imposent au système de gestion de la ressource, aux gestionnaires et aux usages anthropiques et environnementaux. Premièrement, le sol contient une quantité finie d'eau souterraine en un moment donné. L'eau souterraine fait partie intégrante du cycle hydrologique, qui constitue un circuit fermé transférant en boucle un volume d'eau limité⁸. L'eau souterraine provient de l'eau de pluie qui tombe au sol et

⁵ -La nappe d'eau souterraine dans un aquifère qui n'est pas recouvert d'un aquitard est une nappe libre. Lorsqu'un aquifère contenant une nappe d'eau souterraine est recouvert d'un aquitard, la nappe d'eau est dite captive ou semi-captive. Un tel aquifère est donc contenu entre deux aquitards qui forment son «plancher» et son «plafond». L'aquitard qui forme le «plafond» de l'aquifère empêche que la nappe captive soit rechargée par l'eau de surface dans la zone où il chevauche l'aquifère. Selon Gabriel Eckstein & Yoram Eckstein, «A Hydrological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law», (2003) Vol.19, *Am. U. Int'l L. Rev.*, 201, p.212, et Marcella Nanni & Stephen Foster, «Groundwater resources : shaping legislation in harmony with real issues and sound concepts», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 543 (ci-après «*Shaping legislation*»), p.545, les nappes captives ne sont pas coupées de tout lien avec l'ensemble du cycle hydrologique mais en font partie intégrale. Elles sont rechargées par l'écoulement latéral de l'eau souterraine à partir de fenêtres de recharge où l'aquifère n'est pas recouvert par un aquitard, possiblement dans des zones très éloignées en amont hydraulique. Les nappes captives peuvent aussi se décharger dans les eaux de surface en aval. En somme, une nappe n'est généralement définie comme captive ou libre que sur une portion de l'aquifère qui la contient, c'est-à-dire lorsqu'elle est étudiée localement. Notons qu'une nappe captive est en condition artésienne lorsque le niveau de l'eau d'un puits qui s'y alimente est supérieur à la limite supérieure de l'aquifère.

⁶ -Voir le schéma 1 en annexe pour une représentation des effets d'un ouvrage de captage sur l'écoulement et le niveau de l'eau souterraine.

⁷ -Ce commentaire vise en particulier les ouvrages qui captent une nappe phréatique libre. Néanmoins, il est possible d'avancer, à l'instar de Stephen Foster, «Essential Concepts for Groundwater Regulators», 15, p. 21, dans Salman Salman, dir., *Groundwater : legal and policy perspectives*, Washington, World Bank, 1999 (ci-après «*Essential concepts*»), que tout captage d'eau souterraine résulte en un rabattement d'une nappe d'eau souterraine sur une certaine surface.

⁸ -Global Water Partnership Technical Advisory Committee, *Integrated Water Resources Management*, Stockholm, Global Water Partnership, 2000 (ci-après «*GWP IWRM*»), p.14. Globalement, les masses terrestres reçoivent $36 \times 10^{12} \text{ m}^3$ sur une base annuelle en surplus d'eau provenant des océans. Un volume équivalent s'écoule des masses terrestres vers les océans à chaque année : François Anctil, Jean Rousselle & Nicolas Lauzon, *Hydrologie, cheminements de l'eau*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 2005, p.2-5. Pour une représentation du cycle hydrologique, voir le schéma 2 en annexe.

s'y infiltre immédiatement, ou qui ruisselle à sa surface dans les cours d'eau et les lacs, ou s'accumule sous forme de neige et de glace avant de pénétrer le sol. L'ensemble des sources d'où provient l'eau souterraine constitue la recharge. Bien que l'eau souterraine soit assez abondante au Québec et que le stock disponible de la ressource se renouvelle, il en existe une quantité limitée⁹. Le volume maximal d'eau souterraine disponible en un moment précis aux niveaux local, régional et provincial constitue donc une contrainte fondamentale en matière de gestion quantitative de la ressource. La quantité d'eau souterraine disponible impose une limite inéluctable à l'augmentation des usages anthropiques des eaux souterraines. Une augmentation des usages anthropiques qui ne tient pas compte de cette limite entraîne une surexploitation de la ressource et provoque un stress hydrique¹⁰.

Deuxièmement, la connaissance du système hydrogéologique est nécessairement approximative et imparfaite. Le système hydrologique est extrêmement complexe et une modélisation adéquate de la multitude de facteurs exerçant une influence sur l'eau souterraine dépasse les capacités techniques actuelles. L'hétérogénéité géologique et les variations météorologiques ont un impact déterminant à cet égard, ce qui implique une marge d'incertitude significative restreignant la validité des modèles et des études scientifiques en matière d'hydrogéologie¹¹. Les eaux souterraines s'écoulent dans les formations géologiques sur des distances variables, puis elles retournent à la surface sous l'action de la végétation, de l'être humain ou de l'écoulement naturel dicté par le milieu géologique. En faisant résurgence dans les eaux de surface, l'eau souterraine permet le maintien du régime hydrique et assure la santé des écosystèmes¹². La modification d'un paramètre dans le cycle hydrologique entraîne des conséquences innombrables dont il est impossible de prévoir avec certitude les impacts sur les multiples usages anthropiques et environnementaux de l'eau. En somme, la portée et l'efficacité des outils scientifiques relatifs aux eaux souterraines restent limitées compte tenu de l'ampleur et de la complexité du système hydrologique et des écosystèmes qui en dépendent.

Délimitation du sujet d'étude

L'encadrement juridique actuel des eaux souterraines est récent. Cependant, le principal instrument juridique de gestion des eaux souterraines, le *Règlement sur le*

⁹ -Traditionnellement, les réserves d'eau souterraine au Québec sont estimées à 200 000 000 000 m³ d'eau : Marcel Sylvestre & Claude Grenier, *L'eau souterraine, une ressource à exploiter*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, 1987, p.11. Depuis, cette estimation est généralement reprise.

¹⁰ -Selon Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *La problématique des eaux souterraines au Québec, Projet*, Québec, Gouvernement du Québec, 1996 (ci-après «*La problématique des eaux souterraines*»), p.16, la surexploitation peut causer l'abaissement graduel des niveaux d'eau souterraine, la diminution des débits des cours d'eau, des sources et des débits exploités par les ouvrages de captage, la réduction des zones marécageuses, la dégradation de la qualité de l'eau et l'affaissement des sols.

¹¹ -Alfonso Rivera, «How Well Do We Understand Groundwater in Canada? A Science Case Study», 4, p. 7, dans Linda Nowlan, *Buried Treasure. Groundwater Permitting and Pricing in Canada*, Toronto, Walter & Duncan Gordon Foundation, 2005 (ci-après «*A Science Case Study*»).

¹² -Les interactions entre les eaux de surface et les eaux souterraines sont importantes au point que les deux types de ressource sont souvent indissociables : *Outils de détermination*, supra note 3, p.2-2 et 6-7 (pagination multiple).

*captage des eaux souterraines*¹³ (ci-après «RCES» ou «Règlement»), fait face à des difficultés de mise en œuvre et son application intégrale semble hésitante¹⁴. Le manque de main-d'œuvre scientifique qualifiée est invoqué pour expliquer ces difficultés¹⁵. Par ailleurs, le RCES doit être évalué au moyen d'un rapport de mise en œuvre présenté sous peu, et une nouvelle version du Règlement est en préparation¹⁶.

A priori, il semble donc judicieux de procéder à l'étude du cadre juridique relatif aux eaux souterraines. Or, le droit applicable aux eaux souterraines ne se limite pas au seul RCES. Le cadre juridique se situe dans une vaste problématique qui se cristallise autour de deux types de conflits : les conflits d'usages de la ressource et les conflits d'aménagement du territoire.

Les conflits d'usage de la ressource peuvent être définis comme les tensions et disputes entre intérêts sociétaux divergents qui apparaissent lorsque différents usagers sont en compétition pour l'appropriation et l'utilisation de l'eau souterraine¹⁷. La dynamique antagoniste entre les différents usages de la ressource est inévitable compte tenu du volume fini d'eau souterraine disponible¹⁸. Il est probable que les conflits d'usages relatifs aux eaux souterraines augmentent à l'avenir¹⁹. D'ailleurs, les conflits d'usages sont exacerbés par la sensibilité de l'opinion publique québécoise, qui considère généralement l'eau comme un bien patrimonial dont la commercialisation provoque des craintes.

Les conflits d'aménagement du territoire entre différentes utilisations du sol résultent de la vulnérabilité des eaux souterraines aux contaminants rejetés à la surface du

¹³ -D.696-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II N°24A, p.3539 [R.Q., c. Q-2, r.1.3].

¹⁴ -Initialement, il est prévu que la mise en œuvre du RCES doit être complétée le 15 juin 2006. Toutefois, l'application des dispositions transitoires établissant l'étendue des aires de protection autour des ouvrages de captage des eaux souterraines est désormais prolongée jusqu'au 15 juin 2008 : voir le préambule du *Règlement modifiant le Règlement sur le captage des eaux souterraines*, D.647-2006, 28 juin 2006, G.O.Q. II N°28, p.2985, de même que les articles 56-57.1 RCES.

¹⁵ -Selon Bruno Sylvestre, *Portrait of municipal groundwater catchment protection in small Quebec municipalities*, Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, 2006, p.16-17, les difficultés d'application du RCES, en particulier dans les petites municipalités rurales, sont causées par le manque de ressources financières, le manque d'expertise et le manque de temps.

¹⁶ -Entrevue avec M. Michel Ouellet, ing. M.Sc., hydrogéologue, Direction des politiques de l'eau, Service de l'aménagement et des eaux souterraines du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, en date du 30 novembre 2006. Voir aussi l'article 64 RCES de même que Michel Ouellet, *Règlement sur le captage des eaux souterraines (Q2, r.1.3) – Bilan et perspectives*, Présentation au Congrès de l'Association des entreprises spécialisées en eau du Québec en date du 12 avril 2007, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.aeseq.com/communiqués-congres.htm>.

¹⁷ -Voir Commission sur la gestion de l'eau au Québec, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000 (ci-après «*L'eau ressource à protéger*»), Tome II, p.45-50.

¹⁸ -Le terme usage englobe toutes les fonctions de la ressource. Par exemple, l'eau souterraine maintient le volume du sol, permet la croissance végétale, et sert à l'alimentation animale et humaine. Chacune de ces fonctions est conçue comme un usage de la ressource, actif ou passif, anthropique ou environnemental.

¹⁹ -*La problématique des eaux souterraines*, supra note 10, p.45. Dans un contexte plus général, voir Ressources naturelles du Canada, *Eau douce : le rôle et la contribution de Ressources naturelles du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005, p.12.

sol, notamment par les activités agricoles et industrielles²⁰. Certaines activités peuvent être incompatibles avec l'exploitation de l'eau souterraine, surtout dans les municipalités rurales²¹. Il est nécessaire de protéger l'eau souterraine contre les sources de contamination. Pour empêcher la contamination, certaines restrictions doivent être imposées aux activités humaines dans les zones où l'eau souterraine est utilisée ou présente un potentiel d'utilisation. La protection et la conservation de la ressource sont donc étroitement liées à l'aménagement du territoire.

Le droit applicable à la ressource reflète la dualité de la problématique de l'eau souterraine par rapport aux conflits d'usage et aux conflits d'aménagement du territoire. Le cadre juridique de gestion des eaux souterraines comporte deux aspects²² : 1) le volet quantitatif, qui traite de la répartition et de l'allocation des volumes d'eau souterraine entre les divers usages anthropiques et environnementaux ou biotiques de la ressource²³; 2) le volet qualitatif, qui traite des caractéristiques physico-chimiques de la ressource, et qui vise généralement la préservation d'un certain standard de pureté, notamment en imposant des restrictions aux activités polluantes²⁴.

Le volet qualitatif de la gestion de la ressource n'est pas traité dans la présente étude. La dimension spatiale reliée à l'aménagement et l'utilisation du territoire, qui constitue le cœur du dispositif législatif et réglementaire destiné à assurer la qualité de l'eau souterraine, ne fait l'objet d'aucun développement²⁵. La présente étude vise exclusivement le cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines. Est détaillé l'ensemble du droit positif québécois dont l'expression concrète a un effet significatif sur l'allocation de volumes d'eau souterraine entre différents usages²⁶. L'exposé des normes applicables est principalement structuré par des questions opérationnelles simples, mais l'articulation du droit exerce aussi une influence sur l'organisation de la matière.

²⁰ -Stephen Foster, Ricardo Hirata, Daniel Gomes, Monica D'Elia & Marta Paris, *Groundwater quality protection : a guide for water utilities, municipal authorities, and environmental agencies*, Washington, World Bank, 2002, p.4.

²¹ -Par exemple, la contamination de l'eau souterraine par des micro-organismes ou des composés chimiques peut avoir des conséquences graves lorsque l'eau est utilisée à des fins d'alimentation. La tragédie de Walkerton, en Ontario, en constitue un exemple marquant. Au Québec, le risque pour la santé publique est actuel : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Bilan de mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p.33.

²² -*Essential Concepts*, supra note 7, p.19-20.

²³ -De façon générale, voir Linda Nowlan, *Buried Treasure. Groundwater Permitting and Pricing in Canada*, Toronto, Walter & Duncan Gordon Foundation, 2005 (ci-après «*Buried Treasure*»), p.13, et Reid Kreuzwiser & Rob de Loe, «Water Security : From Exports to Contamination of Local Water Supplies», 166, p.174, dans Bruce Mitchell, dir., *Resource and environmental management in Canada: addressing conflict and uncertainty*, 3^{ième} éd., Toronto, Oxford University Press, 2004 (ci-après «*Water security*»).

²⁴ -Certaines dispositions de plusieurs règlements québécois visent la préservation de la qualité de l'eau souterraine. Par exemple, sont imposées à cette fin des normes opérationnelles strictes applicables aux activités polluantes ou des distances d'éloignement minimales entre les activités polluantes et les lieux de captage de l'eau souterraine : voir notamment les articles 13, 16, 88, 95, 97, 104, 114 et 116 du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*, D.451-2005, 11 mai 2005, G.O.Q. II N°21, p. 1880 [R.Q., c. Q-2, r.6.02], et les 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.

²⁵ -De façon incidente, il est fait mention de questions qui touchent à la gestion spatiale des eaux souterraines lorsque l'étude de la gestion quantitative le requiert : par exemple, l'expropriation.

Les questions étudiées sont les suivantes : premièrement, quelles sont les conditions qu'il faut satisfaire en vertu du droit applicable afin de pouvoir utiliser la ressource? Deuxièmement, quels sont les mécanismes juridiques qui déterminent les quantités spécifiques dont l'usage est permis? Troisièmement, quelles sont les modalités juridiques de gestion des conflits d'usages effectifs? Quatrièmement, comment est-il possible d'améliorer le cadre juridique de gestion quantitative de la ressource?

Afin de répondre dans l'ordre à chacune de ces questions, le plan de l'étude du cadre juridique applicable à l'égard de l'allocation des eaux souterraines est organisé en quatre parties : 1) la répartition par la propriété; 2) la répartition par le droit statutaire; 3) la répartition par les recours en justice dans un contexte conflictuel; 4) l'évaluation du cadre juridique de gestion quantitative.

1. LA RÉPARTITION DE L'EAU SOUTERRAINE PAR LA PROPRIÉTÉ

Une réflexion juridique à propos de la répartition de l'eau souterraine identifie inévitablement une relation fondamentale qui oppose d'un côté le sujet, soit la personne physique, morale ou publique, et de l'autre l'objet, c'est-à-dire l'eau souterraine. Cette relation se conçoit en termes de contrôle du sujet sur l'objet²⁷. Ses formes varient du contrôle absolu jusqu'à l'absence totale de contrôle.

D'emblée, la propriété se retrouve au cœur de la réflexion sur la répartition de la ressource puisqu'elle constitue essentiellement une relation de contrôle qui donne au propriétaire le pouvoir de gérer l'objet de propriété selon sa volonté à l'exclusion de celle des autres²⁸. Dans la mesure où elle s'applique aux eaux souterraines, la propriété constitue un régime de répartition quantitative de la ressource dont les mécanismes dépendent des formes particulières qui correspondent à cette institution juridique au Québec. Elle est aussi un outil légal puissant qui permet d'explorer les extrémités du spectre des relations de contrôle exercées sur la ressource.

Ainsi, il est nécessaire de déterminer comment la propriété s'applique à l'eau souterraine en droit québécois. En premier lieu, sont détaillés les paramètres théoriques et historiques de la réflexion sur la propriété des eaux souterraines au Québec. Puis, sont étudiés les aspects juridiques particuliers du régime relatif à la propriété en droit québécois qui peuvent encadrer la gestion de la ressource.

1.1. Les multiples formes de la propriété de la ressource

La propriété des eaux souterraines peut s'exprimer sous des formes variées. Cependant, il est possible d'en identifier quatre archétypes :

²⁶ -L'utilisation de tout volume d'eau souterraine est naturellement répartie entre les usages environnementaux et biotiques. *A priori*, le droit ne joue aucun rôle dans ce processus d'allocation. Le cadre juridique de gestion quantitative de la ressource vise principalement les usages anthropiques.

²⁷ -Par comparaison, la notion d'accès à la ressource offre des pistes de réflexion moins riches. Ultimement, l'accès à l'eau souterraine peut être pensé en termes de contrôle d'une partie de la ressource par un usage à l'exclusion plus ou moins grande des tiers.

²⁸ -David Lametti, «The Concept of Property : Relations through Objects of Social Wealth», (2003) Vol.53, *U.T.L.J.*, 325, p.334-335. À ce sujet, voir aussi William Lucy & François Barker, «Justifying Property and Justifying Access», (1993) Vol.6, *Can. J.L. & Jur.*, 287.

«- le libre accès, c'est-à-dire l'absence de droits de propriété clairement définis sur la ressource. Ceci est largement le cas pour les océans ou l'atmosphère;

- la propriété privée permet d'exclure les non titulaires de l'usage de la ressource grâce, le plus souvent, à la puissance publique qui en reconnaît et garantit la légitimité. Les droits appartiennent soit à une personne privée, soit à une personne morale. En outre, la propriété privée confère des droits exclusifs et transférables à autrui ce qui la différencie radicalement du libre accès;

- la propriété commune est possédée par une communauté clairement définie d'utilisateurs interdépendants qui à la fois excluent les non titulaires et définissent les règles d'utilisation. À l'intérieur de la communauté, les droits ne sont ni exclusifs, ni transférables. Le plus souvent, il s'agit d'un accès égal à la ressource[...] Les droits du groupe peuvent faire l'objet d'une reconnaissance officielle par les pouvoirs publics ou simplement *de facto*;

- la propriété publique implique que la puissance publique détient l'ensemble des droits sur la ressource et définit les modalités d'accès et d'exploitation. En outre, à la différence de la propriété privée, les pouvoirs publics détiennent le pouvoir de police. Enfin, la propriété publique ne fait généralement pas l'objet de transaction sur un libre marché.»²⁹

Cette typologie a l'avantage de présenter les différentes formes de propriété potentiellement applicables aux eaux souterraines de façon limpide, et de tracer les contours de l'étude de la répartition de la ressource par la propriété. Par ailleurs, la typologie de la propriété de l'eau repose sur des simplifications qui font abstraction de certaines possibilités et des formes spécifiques du droit québécois.

Il est possible d'écarter immédiatement du champ d'étude le libre accès : il s'agit d'une situation d'absence de contrainte équivalente à un état de non-droit qui n'a pas d'intérêt pratique puisque la ressource est soumise à un régime juridique au Québec³⁰. Reste à déterminer si la propriété privée, la propriété commune et la propriété publique constituent des cadres juridiques utiles et applicables en droit québécois à titre de mécanismes de répartition de la ressource.

Les deux sections suivantes visent d'abord à présenter le cadre du droit commun de la propriété mis en place par le droit civil, et ensuite à fournir un bref exposé de l'évolution historique du statut juridique des eaux souterraines dans le contexte québécois.

1.1.1. Les paramètres de la problématique au Québec

L'eau souterraine est un objet matériel concret. Pour offrir une structure juridique permettant une répartition quantitative élaborée de l'eau souterraine, le droit civil doit

²⁹ -Max Falque, «Des droits de propriété sur l'eau, pourquoi pas?», 1, p.6, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000.

³⁰ -Voir Karin Kemper, «Rethinking groundwater management», 120, p.128-129, dans Caroline Figuéères, Johan Rockström, Cecilia Tortajada, dir., *Rethinking water management: innovative approaches to contemporary issues*, London, Earthscan Publications, 2003 (ci-après «*Rethinking groundwater*»).

qualifier la ressource comme un bien³¹. Or, un bien est une chose qui est appropriée ou susceptible de l'être³².

Le droit civil québécois ne peut appréhender la relation entre la personne et la ressource que par l'intermédiaire des droits réels³³. Tous les droits réels sont conçus à partir de la propriété privée³⁴. Pour y parvenir, il suffit soit de décomposer la propriété et d'en modifier le contenu, soit de ne retenir que certains aspects de son régime juridique³⁵. Les droits réels procèdent de la propriété parce qu'elle contient en germe l'ensemble des services et utilités susceptibles d'être tirés d'un bien³⁶.

Si elle est possible, la propriété de l'eau souterraine permet le contrôle le plus complet de la ressource. En particulier, le droit de propriété est un mode de relation par rapport à un bien qui emporte le droit d'en user, d'en tirer des revenus, et d'en disposer de façon exclusive, perpétuelle, absolue³⁷. Il consacre la liberté d'agir du propriétaire, dont la volonté constitue l'élément moteur essentiel du droit des biens³⁸. Concrètement, la propriété privée appliquée comme unique régime de répartition quantitative de l'eau souterraine mène à la situation suivante :

«Le citoyen propriétaire [...] peut utiliser les eaux souterraines et en disposer comme bon lui semble sous réserve des limites posées par la loi, lorsqu'elles existent, et de celles résultant du droit commun[...] Cependant, sur le plan de la quantité, il est libre de faire pratiquement ce qu'il veut, même si cela est susceptible de causer un préjudice à son voisinage.»³⁹

³¹ -Voir Sylvio Normand, *Introduction au droit des biens*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000 (ci-après «*Introduction au droit des biens*»), p.30. Seul le livre troisième du *Code civil du Québec*, L.Q., 1991, c. 64 (ci-après «CCQ»), «Des biens dans leur rapports avec ceux qui y ont des droits et qui les possèdent», offre au droit civil une façon de traiter la ressource. L'article 911 CCQ en présente un panorama complet. La lecture de cet article et la structure du CCQ confirment que le droit civil ne peut fournir un traitement juridique détaillé de l'eau souterraine que si elle est un bien.

³² -Gil Rémillard, *Code civil du Québec : commentaires du ministre de la Justice et Loi sur l'application de la réforme du Code civil du Québec*, Montréal, Publications DAFCO, 1993 (ci-après «*Commentaires du ministre*»), p.306.

³³ - *Simoneau c. Berthiaume*, [1998] R.D.I. 373 (C.A.) (ci-après «*Simoneau*»), p.376. Notons qu'il n'est pas possible d'écarter *a priori* l'étude de certains pouvoirs exercés en marge des droits réels, tels l'administration du bien d'autrui ou la fiducie. En effet, de tels pouvoirs peuvent se révéler pertinents, notamment parce que l'État se présente comme fiduciaire de l'eau : à ce sujet, voir ci-dessous 1.2.2.2.

³⁴ -*Introduction au droit des biens*, supra note 31, p.77.

³⁵ -Christian Atias, *Droit civil. Les biens*, 5^{ième} éd., Paris, Litec, 2000, p.57-58, 66.

³⁶ -François Frenette, «Bilan de la réforme du droit des biens», (2003) Vol.105, *R. du N.*, 309 (ci-après «*Bilan de la réforme*»), p.317; *Introduction au droit des biens*, supra note 31, p.77.

³⁷ -Article 947 CCQ; Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 5^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005 (ci-après «*Biens et propriété*»), p.154-157. Toutefois, chacune des caractéristiques du droit de propriété peut faire l'objet de limites ou restrictions.

³⁸ -*Introduction au droit des biens*, supra note 31, p.8-9. Dans une perspective environnementale, voir Agathe Van Lang, *Droit de l'environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 2002 (ci-après «*Droit de l'environnement*»), p.146-148. Jean Carbonnier, *Droit civil. Les biens*, 18^{ième} éd., Tome 3, Paris, Presses universitaires de France, 1997 (ci-après «*Droit civil. Les biens*»), p.15, identifie le médium permettant l'expression de la volonté individuelle.

³⁹ -*La problématique des eaux souterraines*, supra note 10, p.47.

Compte tenu des caractéristiques et du rôle fondamental du droit de propriété, si l'eau souterraine est appréhendée par le droit civil en tant que bien, les prémisses d'une dynamique conflictuelle d'appropriation et d'exclusion sont posées. Si la volonté d'utiliser une certaine quantité d'eau est entravée, se manifeste une tendance visant à parfaire le droit réel sur le bien afin d'assurer le contrôle sur celui-ci⁴⁰. Si la ressource se raréfie, son appropriation exclusive à des fins sécuritaires est recherchée⁴¹.

Devant la force d'attraction de la propriété privée en droit civil québécois, ne subsiste qu'une alternative réelle à la qualification de l'eau souterraine comme bien : la chose commune, ou *res communis*. Par définition, une *res communis* n'est pas appropriable. Une chose commune n'est donc pas un bien puisqu'un bien est obligatoirement approprié ou susceptible d'appropriation, publique ou privée⁴². Puisque le droit civil repose sur le droit de propriété et l'appropriation des biens, la *res communis* constitue une catégorie juridique qui se soustrait à sa structure et à son fonctionnement en tant que régime de gestion des ressources⁴³. Si l'eau souterraine est une *res communis*, la propriété n'en permet pas la répartition quantitative.

L'évolution historique du statut juridique de la ressource confirme la prééminence de la propriété et la situation de la chose commune comme principale alternative.

1.1.2. L'évolution historique du statut juridique de l'eau souterraine

Au Québec, la première réflexion générale sur le statut juridique de l'eau a lieu au début des années 1970 dans le cadre de la Commission d'étude des problèmes juridiques de

⁴⁰ -Selon Martine Rémond-Gouilloud, «Ressources naturelles et choses sans maîtres», (1985) Vol.2 N°5, *Recueil Dalloz*, 27, p.28-29, le premier réflexe de l'homme confronté à la pénurie est l'appropriation. L'auteure illustre le mécanisme d'extension du domaine de la propriété et établit que l'ensemble des choses sans propriétaire rétrécit à cause de l'augmentation constante de l'habileté technique à appréhender la matière.

⁴¹ -Voir David Aubin, Pierre Cornut & Frédéric Varone, «Access to water resources in Belgium : strategies of public and private suppliers», (2007) Vol.9, *Water Policy*, 615, p.617, 628-629. D'un point de vue strictement quantitatif, il s'agit de raréfaction relative dans un contexte de croissance des besoins. La pollution de la ressource et d'éventuelles variations météorologiques peuvent entraîner une raréfaction absolue.

⁴² -*Biens et propriété*, supra note 37, p.8 et 19; *Introduction au droit des biens*, supra note 31, p.62; *Droit civil. Les biens*, supra note 38, p.77. Pour une distinction élaborée entre les biens publiques et privés d'un côté, et les *res communes* de l'autre, voir Marie-Alice Chardeaux, *Les choses communes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2006 (ci-après «*Les choses communes*»), p.62-103.

⁴³ -Il s'agit d'une constatation purement positiviste contredite par la doctrine française qui tente d'établir que la notion de *res communis* se trouve à l'origine d'un mode de gestion. Le trait essentiel de ce mode de gestion repose sur l'utilisation sans dégradation qui ne fait pas obstacle à un même usage par autrui : voir notamment *Droit de l'environnement*, supra note 38, p.149. À l'égard de l'eau, un tel mode de gestion semble inapplicable : l'eau qui est bue en fournit un exemple frappant. Quoi qu'il en soit, la présente étude se confine au droit positif. De ce point de vue, il suffit de constater que le statut juridique de *res communis* laisse un espace vacant dans lequel le droit civil perd prise, ce qui laisse le champ libre au droit statutaire pour établir un mode de gestion quantitatif de la ressource. Selon Jean-Yves Cherot, «Droit et environnement : introduction au séminaire», 7, p.10, dans Jean-Yves Cherot & al., *Droit et environnement : propos pluridisciplinaire sur un droit en construction*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995 : «Le régime d'utilisation de la chose commune ne passe donc pas par des arrangements entre les usagers. La réglementation de l'usage de la chose doit être établie par l'autorité de police.»

l'eau (ci-après «Commission Legendre»)⁴⁴. À cette occasion, un constat s'impose : l'eau souterraine est considérée comme un bien appartenant au propriétaire du sol. Bien que la Commission Legendre n'offre pas de conclusion explicite à cet effet, les commentaires qu'elle émet laissent peu de place à une autre interprétation⁴⁵. De plus, les études produites au soutien de la Commission Legendre établissent sans équivoque que l'eau souterraine est alors un bien appartenant au propriétaire du sol⁴⁶.

À la suite de la Commission Legendre, la doctrine réaffirme à plusieurs occasions que l'eau souterraine appartient au propriétaire du sol⁴⁷. La jurisprudence confirme ce statut⁴⁸. Jusqu'en 1999, la position du gouvernement du Québec est au même effet⁴⁹.

Cependant, la relation actuelle entre la propriété et les eaux souterraines n'est plus établie aussi clairement. En 1997, débute au Québec une seconde réflexion sociale de grande ampleur à propos de la gestion de l'eau⁵⁰. À cette occasion, l'historique juridique semble encore imposer que l'eau souterraine soit catégorisée *a priori* comme un bien appartenant au propriétaire du sol, mais une évolution du statut de la ressource est souhaitée et présentée comme inévitable⁵¹. À la suite d'une consultation publique, la

⁴⁴ -Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, Gouvernement du Québec, 1975 (ci-après «*Problèmes juridiques de l'eau*»).

⁴⁵ -*Ibid*, p.304, qui réfère à l'article 414 du *Code civil du Bas Canada* (ci-après «CCBC»), désormais l'article 951 CCQ, de même qu'aux décisions *Robert c. Fabrique de Montréal*, (1898) 4 R.J. 279 (C.S.) et *Dame Lortie c. Corporation de l'Ange-Gardien*, (1954) C.S. 91.

⁴⁶ -Jules Brière, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Étude 1.2, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1970, p.2, 5 et 19-20; Henri Brun, *Histoire du droit québécois de l'eau (1663-1969)*, Étude 1.1, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1969, p.41.

⁴⁷ -Guy Lord & al., *Le droit québécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, Québec, Ministère des Richesses Naturelles, 1977, Vol.1, p.119-122; René Dussault & Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^{ème} éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1986, Vol.2, p.117; Patrick Cossette, «Les eaux souterraines au Québec», (1999) Vol.6, *B.D.M.*, 132, p.141.

⁴⁸ -*Gilbert c. Carrière Hébert*, J.E. 80-145 (C.P.); *Simoneau*, *supra* note 33; *Jean c. Ferland*, [2000] R.D.I. 605 (C.S.). Les motifs de l'affaire *Dufour c. Grégoire*, B.E. 2004BE-518 (C.Q.) (ci-après «*Dufour c. Grégoire*»), p.5-6, semblent aussi reposer sur le principe de propriété des eaux souterraines, bien que le tribunal évite de se prononcer explicitement à propos de leur statut juridique.

⁴⁹ -*La problématique des eaux souterraines*, *supra* note 10, p.47-48; Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Projet, Québec, Gouvernement du Québec, 1996 (ci-après «*Plan d'action*»), p.22-23 et 71-74; Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines, Document du travail*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997, p.13; Ministère de l'Environnement, *La gestion de l'eau au Québec : document de consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, p.12 et 18-19.

⁵⁰ -Gouvernement du Québec, *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Document de référence*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997, p.I (Préambule du Premier ministre Lucien Bouchard); Communiqué de presse du ministre de l'Environnement et de la Faune, «Politique sur les eaux souterraines : David Cliche lance les consultations», Saint-Hyacinthe, 11 avril 1996.

⁵¹ -Lorne Giroux, «Le droit de l'eau : à qui appartient l'eau», 81, p.83-84, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2); Olivier Banton, «Comment

Commission sur la gestion de l'eau au Québec propose, en 2000, la modification du statut juridique de l'eau souterraine afin qu'elle devienne une *res communis*⁵². Cette recommandation rejoint alors les vœux de certains auteurs et correspond à l'opinion publique prévalente⁵³.

En 2002, le gouvernement du Québec prend acte des recommandations relatives à la modification du statut juridique de l'eau souterraine et reconnaît que la ressource est une *res communis* dans la Politique nationale de l'eau⁵⁴. Le gouvernement du Québec s'engage à réviser l'encadrement juridique de l'eau⁵⁵. Pourtant, selon la doctrine, la révision du cadre juridique afin de confirmer le statut de l'eau souterraine comme *res communis* requiert la modification des dispositions pertinentes⁵⁶. Or, une telle modification n'est pas encore réalisée⁵⁷.

Ainsi, selon certains auteurs, il semble toujours possible de considérer l'eau souterraine comme un bien appartenant au propriétaire du sol⁵⁸. D'autres renouvellent l'appel en faveur d'une modification des dispositions pertinentes⁵⁹. La jurisprudence fait état des hésitations relatives au statut de l'eau sans être en mesure de tirer une conclusion⁶⁰.

gérer les ressources d'eau souterraine au Québec», 49, p.52-53, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Recueil de textes des conférenciers*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.1); Louise Ouellet & Claude Laurent, «L'état de l'eau au Québec. Le statut juridique», 257, p.262, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2).

⁵² -L'eau ressource à protéger, *supra* note 17, Tome I, p.121.

⁵³ -Voir Madeleine Cantin Cumyn, Michelle Cumyn & Claire Skrinda, «L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer», [2000] Vol.79, *R. du B. can.*, 398 (ci-après «L'eau, chose commune»), p.401-407 et 409-410, de même que *L'eau ressource à protéger*, *supra* note 17, Tome II p.36.

⁵⁴ -Ministère de l'Environnement, *L'eau. La vie. L'avenir. La politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002 (ci-après «*Politique nationale*»), p.15-17. Notons qu'à la page 15 de la *Politique nationale*, les eaux souterraines sont identifiées comme patrimoniales. Or, le patrimoine n'a pas d'emprise sur les choses communes : *Introduction au droit des biens*, *supra* note 31, p.16-17. Cette contradiction apparente est résolue par la notion de patrimoine commun : voir Marie-José Del Rey, «La notion controversée de patrimoine commun», (2006) N°6, *Recueil Dalloz*, 388 (ci-après «*Patrimoine commun*»), p.388-389. Au sujet de l'eau souterraine comme patrimoine commun, voir ci-dessous 1.2.2.2.

⁵⁵ -Voir la *Politique nationale*, *supra* note 54, p.92.

⁵⁶ -L'eau, chose commune, *supra* note 53, p.410; Pierre Coderre & Michel Blais, «L'eau vous interpelle, suivez le courant!», 1, p.19, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000.

⁵⁷ -Le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Bilan annuel 2003-2004 sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2005, p.20, ne fait état d'aucune réalisation au chapitre de la révision du cadre juridique de l'eau. Le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Bilan annuel 2004-2005 sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p.25-26, mentionne que les «travaux et l'échéancier concernant la révision du cadre juridique sur l'eau sont harmonisés avec ceux de la modernisation de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQÉ) et de la *Loi sur le régime des eaux* (LRE)» afin de proposer une mise à jour qui pourrait constituer le cœur d'une nouvelle législation.

⁵⁸ -*Biens et propriété*, *supra* note 37, p.184.

⁵⁹ -*Bilan de la réforme*, *supra* note 36, p.330-331; *L'eau, chose commune*, *supra* note 53, p.406.

1.2. Le statut juridique de l'eau souterraine en droit québécois

Quelles que soient les hésitations actuelles entourant le statut juridique de la ressource, le droit doit répondre à toute question qui se pose à lui et offrir un statut juridique à l'eau souterraine⁶¹. Il faut dégager ce statut par une étude permettant d'écarter les solutions inadéquates et d'identifier la meilleure des solutions valables. Les considérations contenues dans les sections précédentes engagent la réflexion sous deux axes principaux : d'abord la notion de propriété puis celle de chose commune. Une fois le statut juridique de la ressource établi, il est possible d'en cerner les implications sur la répartition des quantités d'eau souterraine entre différents usages.

1.2.1. La propriété privée de l'eau souterraine

L'historique du droit de l'eau indique que le propriétaire du sol peut être perçu comme le propriétaire des eaux souterraines. Cependant, cette conclusion repose sur une perception statique qui fait abstraction de la réalité hydrogéologique mais aussi des contraintes issues de la représentation juridique de la propriété immobilière. La fluidité matérielle de la ressource et l'impossibilité d'en borner clairement les contours posent des problèmes de cohérence insolubles pour le droit⁶². La présente section constitue un effort de plus pour mettre fin à «l'étrange pérennité de la propriété sur les eaux souterraines» qui persiste en dépit du droit québécois actuel et de la réalité hydrologique⁶³.

1.2.1.1. Le principe de propriété de la ressource et ses implications

D'emblée, le droit de propriété permet difficilement l'appréhension de la ressource. La solution initiale proposée par le droit québécois repose sur la propriété privée du sol, qui emporte en principe celle du dessous selon le CCQ⁶⁴. Le sol sous la surface d'un terrain de même que l'eau souterraine qu'il contient appartient au propriétaire du terrain. L'eau souterraine à l'état naturel doit alors être considérée comme un bien immobilier⁶⁵. La seule exception possible est celle des biens meubles par anticipation⁶⁶. Cette exception s'applique de façon limitée aux seuls cas où l'eau souterraine fait spécifiquement et explicitement l'objet d'un acte de disposition⁶⁷.

⁶⁰ -*Lambton (Municipalité de) c. Stanscia*, J.E. 2007-295 (C.S.) (ci-après «*Stanscia*»), p.6-7; *Gauthier c. Côté*, 3 avril 2003, Cour supérieure, juge Yves Tardif, 455-05-000712-021 (ci-après «*Gauthier c. Côté*»), p. 7-8.

⁶¹ -Voir Pierre Moor, *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p.171.

⁶² -*Bilan de la réforme*, supra note 36, p.330.

⁶³ -Les guillemets réfèrent au titre d'un article de Valérie Varnerot, «L'étrange pérennité du droit de propriété sur les eaux souterraines», (2002) N°2, *R.J.E.*, 135 (ci-après «*L'étrange pérennité*»).

⁶⁴ -Article 951 CCQ. Le droit de propriété est complété par le droit d'aménager dans le sol des constructions et ouvrages, sous réserve des droits publics sur les nappes d'eau souterraines.

⁶⁵ -Selon l'article 899 CCQ, l'eau souterraine est obligatoirement un bien meuble ou un bien immeuble. L'article 900 CCQ énonce qu'est immeuble tout ce qui fait partie intégrante d'un fonds de terre jusqu'à en être extrait ou séparé, tandis qu'en vertu de l'article 901 CCQ font partie intégrante d'un immeuble les meubles qui sont incorporés à l'immeuble, qui perdent leur individualité et assurent l'utilité de l'immeuble.

⁶⁶ -Article 900 CCQ.

⁶⁷ -Un exemple de la caractérisation des eaux souterraines comme bien meuble est offert par l'affaire *Simoneau*, supra note 33, p.376-378. La dissidence souligne les difficultés qu'une telle caractérisation

Le principe de propriété immobilière des eaux souterraines pose plusieurs problèmes. D'abord, il repose sur la prémisse que celui qui possède un terrain est propriétaire de l'eau souterraine contenue dans le volume créé par la projection des frontières de la propriété vers le centre de la Terre. *A priori*, le volume d'eau souterraine possédé est donc fini. Cependant, il est accru par la recharge des eaux souterraines provenant de l'infiltration des précipitations dans le sol. La pluie qui est considérée comme bien mobilier sans propriétaire, ou *res nullius*, se joint en partie aux eaux souterraines et devient objet de propriété par le mécanisme de l'occupation⁶⁸. Si le volume d'eau souterraine soumis à la propriété s'accroît avec le temps selon la pluviométrie, il impose néanmoins des limites quantitatives maximales précises aux activités de captage par le propriétaire du sol. De façon schématique, la quantité maximale qui peut être captée correspond au volume initial de la ressource contenue dans le sol lors de l'acquisition du titre par son propriétaire, additionné du volume de précipitations tombées depuis ce moment à la surface du terrain et infiltrées dans le sol.

Non seulement cette limite n'est jamais prise en compte par le droit civil, mais son dépassement empêche l'application cohérente du principe de propriété des eaux souterraines par la propriété du sol. En effet, un bien immobilier est toujours enclavé par d'autres biens immobiliers sur lesquels s'exercent des droits de propriété qui justifient des titres sur les eaux souterraines voisines⁶⁹. Compte tenu de la perméabilité des sols et du gradient hydraulique provoqué par une activité de captage, il est inévitable que l'eau souterraine captée au-delà de la limite quantitative maximale constituée du volume de la propriété en sous-sol additionné de la recharge pluviale appartienne originellement à un propriétaire voisin⁷⁰. Le voisin peut alors argumenter qu'un enrichissement injustifié s'est produit et réclamer compensation de la part du capteur⁷¹.

De plus, si la prémisse de départ sur laquelle repose la propriété de la ressource autant que la mécanique du déplacement des eaux souterraines dans le sol sont respectés, il appert que l'enrichissement injustifié se produit bien avant le captage des eaux souterraines d'un voisin : une quantité d'eau souterraine qui est située sous la propriété d'un voisin, qui appartient au voisin, et qui se trouve dans l'aire d'appel de l'ouvrage de captage, entre dans les limites souterraines du terrain sur lequel s'exercent les activités de captage dès le début de ces activités et peut-être plusieurs années avant le captage effectif.

soulève. La critique minoritaire de la Cour d'appel correspond à la solution jurisprudentielle française selon laquelle il est impossible de concevoir l'eau souterraine comme un bien mobilier : *L'étrange pérennité*, *supra* note 63, p.146. La solution française semble raisonnable, puisque l'eau souterraine considérée comme individualité juridique distincte du sol n'est plus de l'eau souterraine. Quoi qu'il en soit, puisque la caractérisation des eaux souterraines à l'état naturel comme bien meuble par anticipation représente un cas exceptionnel, ses répercussions juridiques ne sont pas traitées.

⁶⁸ -Articles 934, 935 et 948 CCQ; Denys-Claude Lamontagne, «Règles particulières à la propriété immobilière et servitudes», 517, p.524, dans Barreau du Québec & Chambre des notaires du Québec, *La réforme du code civil. Personnes, successions et biens*, Vol.1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1993.

⁶⁹ -Il existe toujours une propriété voisine : articles 915, 918 et 936 CCQ; Pierre Labrecque, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997 (ci-après «*Le domaine public foncier*»), p.7; *Biens et propriété*, *supra* note 37, p.9-14.

⁷⁰ -Voir Jacques Sironneau & al., *Lamy environnement, l'eau*, Paris, Lamy, 1996- (mises à jour périodiques) (ci-après «*Lamy eau*»), ¶112-49.

⁷¹ -Articles 1493-1496 CCQ.

Ensuite, le captage de l'eau souterraine par le propriétaire du sol change le patron d'écoulement naturel dans le sol et crée un rabattement de la surface de la nappe phréatique qui peut s'étendre au-delà des frontières de sa propriété⁷². Il est possible que les propriétaires voisins doivent modifier leurs propres puits de captage pour conserver l'usage de leurs eaux souterraines. Dans ce cas, l'usage d'un objet de propriété change l'usage qu'un autre propriétaire peut faire du sien⁷³.

Une telle situation peut être gérée par l'obligation de bon voisinage, qui reconnaît la possibilité de certaines interférences entre des droits de propriété exercés normalement⁷⁴. Mais le cas de l'assèchement d'un puits voisin à cause de l'aménagement d'un ouvrage de captage se trouve hors de portée des règles de bon voisinage lorsque les deux puits sont utilisés à des fins strictement domestiques et que des sources alternatives ne sont pas disponibles. Dans une telle situation, les inconvénients sont à la fois normaux puisque le puits nouvellement aménagé permet de subvenir au besoin vital d'alimentation en eau d'un ménage, mais aussi intolérables parce qu'ils privent un autre ménage de sa source d'eau potable⁷⁵. Ces interférences induisent des distorsions dans le caractère exclusif de la propriété susceptibles de miner les fondements de ce droit lorsqu'il s'applique aux eaux souterraines⁷⁶. En somme, l'appropriation des eaux souterraines néglige les liens qui lient

⁷² -*Lamy eau*, *supra* note 70, ¶112-49 et ¶112-50.

⁷³ -La doctrine américaine reconnaît les problèmes liés à la définition des droits de propriété corrélatifs entre plusieurs capteurs d'eau souterraine et les explique par trois facteurs : «First, one pumper's [use] seldom precludes access to the necessary amount of water : instead, pumping increases the cost of access. Second, all pumpers are responsible for diminished access. Third, groundwater [use] must be integrated with surface rights because ground and surface systems are often hydrologically connected.», dans Dan Tarlock, *Law of water rights and resource*, Eagan, Thompson West, 1988 -(mises à jour périodiques), §6:8. Aux États-Unis, la reconnaissance du droit de propriété sur l'eau souterraine par le biais de la propriété du sol a débouché sur un phénomène identifié comme la «loi de la plus grosse pompe». Il s'agit d'une dynamique par laquelle l'accroissement des usages abaisse la surface de la nappe phréatique et la rend plus difficile d'accès, favorisant ainsi celui qui dispose des plus importants moyens techniques et financiers pour capter l'eau au détriment des autres usagers, dont l'accès à la ressource diminue ou s'éteint. Pour un aperçu du contexte juridique dans lequel s'est produit ce phénomène, voir *ibid*, §4:7-§4:10.

⁷⁴ -Voir l'article 976 CCQ et ci-dessous 3.2.3.

⁷⁵ -Voir *L'étrange pérennité*, *supra* note 63, p.147-150 et 156-158.

⁷⁶ -Les droits d'exploitation corrélatifs sur une ressource liquide dans le sol ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion autre qu'embryonnaire en doctrine québécoise, faute de nécessité puisque le Québec n'est pas riche en hydrocarbures. À propos du pétrole, Patrick Kenniff, «Le contrôle de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois», (1975) Vol.16, *C. de D.*, 763, p.804 et (1976) Vol.17, *C. de D.*, 85, p. 164, note à la fois que de tels droits d'exploitation corrélatifs menacent le droit de propriété et qu'ils doivent être réglementés étroitement pour assurer la conservation de la ressource et une exploitation optimale. Toutefois, le législateur élude le problème puisque le régime de la *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1 (ci-après «LM») ne semble envisager qu'un droit d'exploitation unique sur un réservoir souterrain : voir notamment les articles 194, 195 et 196 LM. Notons que le droit minier extra-provincial traite de la question par le biais de la «règle de capture», qui offre au titulaire du droit minier l'appropriation de la ressource lors du recouvrement de la substance minérale. En fait, cette règle provient initialement du droit américain applicable aux eaux souterraines. Pour éviter une course à l'extraction entraînant un surinvestissement et une exploitation sous-optimale, la règle de capture a été profondément modifiée par l'imposition de règles d'espacement et d'accords de mise en commun : à ce sujet, voir Nigel Bankes, «Pooling Agreements in Canadian Oil and Gas Law», (1994) Vol.33, *Alta. L. Rev.*, 493, p. 497-502. Ainsi, la propriété privée est aussi incapable de gérer la ressource fluide en sous-sol dans le domaine minier.

l'objet du droit au milieu matériel et juridique dans lequel il se situe. L'atténuation de l'absolutisme exclusif de la propriété sur la ressource n'étant plus possible par l'intermédiaire des mécanismes juridiques en place, l'institution de la propriété elle-même fait l'objet d'une remise en cause par rapport aux eaux souterraines.

1.2.1.2. Les problèmes d'appréhension juridique de la ressource par la propriété

Les eaux souterraines sont en transit dans le sol. Au cours de tout laps de temps, une certaine quantité d'eau souterraine quitte un terrain tandis qu'une autre quantité y pénètre. Le droit de propriété ne s'exerce donc jamais sur les mêmes eaux souterraines. Le droit ne dispose pas d'instrument adéquat pour gérer de façon cohérente le passage d'un patrimoine à l'autre lorsque l'eau souterraine passe d'un terrain à l'autre. Cette migration soulève des problèmes regroupés sous deux aspects interdépendants : 1) l'entrée de l'eau souterraine dans le patrimoine d'un propriétaire lors de sa migration dans le sol qu'il possède; 2) la sortie de l'eau souterraine du patrimoine d'un propriétaire lors de sa migration hors du sol qu'il possède.

Quant à l'entrée de l'eau souterraine dans le patrimoine, la ressource peut *a priori* être acquise par contrat, par succession, par occupation, par prescription, ou par accession⁷⁷. L'application de chacun de ces modes d'acquisition se butte à d'importants obstacles. Premièrement, le contrat et la succession ne sont pas des modes d'acquisition pertinents pour appréhender la migration progressive de l'eau souterraine dans le sol⁷⁸.

Deuxièmement, l'occupation n'est possible que dans le cas des biens meubles sans propriétaire et elle implique la possession⁷⁹. Or, l'eau souterraine est généralement un immeuble approprié qui échappe à la possession du propriétaire du terrain tant qu'elle n'est pas captée⁸⁰. L'occupation ne permet donc pas l'acquisition de la ressource, à moins

⁷⁷ -Voir Pierre-Claude Lafond, *Précis de droit des biens*, Montréal, Éditions Thémis, 1999 (ci-après «*Précis de droit des biens*»), p.987-988. Selon les dispositions de l'article 916 CCQ, l'acquisition peut aussi se faire par tout autre mode que la loi prévoit. En vertu de l'article 41 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après «LQE»), toute municipalité peut, avec l'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après «Ministre»), exproprier des sources d'approvisionnement d'eau et autres immeubles ou droits réels situés en dehors de son territoire et requis pour l'installation d'un système d'aqueduc ou d'une usine de traitement des eaux ou pour l'installation ou la protection d'une prise d'eau d'alimentation. L'article 42 LQE prévoit un pouvoir similaire pour un exploitant privé. Bien que la jurisprudence n'ait pas étudié spécifiquement la question, l'article 41 LQE est implicitement interprété comme visant l'expropriation d'un terrain et non celle de l'eau souterraine : voir notamment *Lac-Mégantic (Ville de) c. Lapierre*, J.E. 2004-2033 (C.S.), p.3-4; *A. Brousseau & Fils ltée c. Chandler (Ville de)*, B.E. 98BE-1290 (C.S.), p.3.

⁷⁸ -Cette affirmation est incontestable pour la succession. Par ailleurs, la pratique juridique québécoise ne connaît pas de contrat entre voisins transférant la propriété de l'eau souterraine au gré de son écoulement naturel. Notons qu'il existe en France des contrats de nappe, mais ils visent principalement la police des usages au plan qualitatif et ne reposent pas sur la propriété : Philippe Billet, «La régulation juridique des conflits liés à la gestion des eaux souterraines», (2001) N°3, *R.J.E.*, 401, p.415.

⁷⁹ -Articles 914 et 935 CCQ; *Précis de droit des biens*, supra note 77, p.995-996.

⁸⁰ -Dans le cadre de la propriété, la possession doit avoir les caractéristiques de ce droit, c'est-à-dire être exclusive, absolue et perpétuelle : article 921 CCQ. Or, les eaux séjournent en moyenne environ 13 ans dans le sol lors de leur migration avant de retourner de façon naturelle aux rivières et aux océans : Olivier Banton, «Le capital eau : son potentiel et ses usages. Les eaux souterraines», 45, p.47, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2).

d'accepter une modification de la prémisses de départ selon laquelle la propriété du sol entraîne la propriété de l'eau souterraine.

Troisièmement, l'acquisition du droit de propriété sur les eaux souterraines par union grâce au droit d'accession est problématique. En effet, aucun des deux types d'accession possibles ne peut s'appliquer aux eaux souterraines : l'accession artificielle vise les constructions, ouvrages ou plantations, alors que l'accession naturelle, qui est involontaire et correspond mieux à la réalité hydrologique de la ressource, ne vise que des cas spécifiques et exceptionnels relatifs aux eaux de surface⁸¹. De plus, l'eau souterraine qui migre dans un terrain appartient *a priori* à un voisin. À prime abord, la prescription semble plus appropriée que l'acquisition.

Quatrièmement, la prescription ne constitue pas non plus un mécanisme juridique adéquat pour permettre l'appropriation de la ressource. Restant unies au sol, les eaux souterraines qui passent d'une propriété immobilière à l'autre restent des biens immobiliers. Alors, les conditions de validation de la prescription acquisitive décennale en matière immobilière doivent s'appliquer, ce qui débouche sur une situation ingérable⁸². De plus, les caractéristiques du sol et les aléas du découpage de sa surface par les lignes de propriété peuvent permettre une migration rapide de l'eau souterraine d'une propriété à l'autre, notamment en cas de captage, ce qui rend difficile l'application de délais de prescription acquisitive rigides⁸³.

Quant à la sortie de l'eau du patrimoine, le processus par lequel les eaux souterraines quittent les frontières du terrain et se soustraient au droit de propriété n'est pris en charge par aucun mécanisme juridique. En principe, la propriété n'est pas provisoire et ne se perd pas par le non-usage⁸⁴. Il est possible de se départir de la propriété en disposant d'un bien de deux façons : juridiquement ou matériellement⁸⁵. La disposition juridique, telle l'aliénation, n'est pas applicable aux eaux souterraines qui migrent naturellement à l'insu du propriétaire et sans son intervention. La disposition matérielle par rénovation, altération, ou destruction est aussi inapplicable dans le cas de la migration des eaux souterraines. D'ailleurs, lorsque l'eau souterraine objet de propriété s'écoule dans la propriété d'un voisin, elle continue d'appartenir à son propriétaire, et le voisin doit en permettre la recherche ou l'enlèvement⁸⁶. En principe, le droit existe aussi longtemps que l'objet sur lequel il porte⁸⁷. Il est impossible de présumer l'abandon d'un bien⁸⁸. En tentant d'appliquer le droit de propriété aux eaux souterraines sans qu'un mécanisme juridique ne

⁸¹ -Articles 954-970 CCQ.

⁸² -La demande en justice prévue à l'article 2918 CCQ constitue un exemple de ces conditions.

⁸³ -Article 2917 CCQ. Comment le droit de propriété et le mécanisme de prescription acquisitive peuvent-ils gérer la situation suivante : une eau de pluie tombe sur un terrain où elle s'infiltré, puis migre vers la propriété voisine où elle est captée et embouteillée cinq ans après être tombée. L'eau embouteillée par le voisin peut-elle faire l'objet d'une revendication (art.912 et 953 CCQ)?

⁸⁴ -*Précis de droit des biens*, supra note 77, p.275-277.

⁸⁵ -*Biens et propriété*, supra note 37, p.154-166.

⁸⁶ -Article 989 CCQ.

⁸⁷ -Sylvio Normand, «La notion de modalité de la propriété», 255, p.258 dans Sylvio Normand, *Mélanges offerts au professeur François Frenette : Étude portant sur le droit patrimonial*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

rende compte de la migration de la ressource hors du patrimoine du propriétaire, le caractère perpétuel de la propriété est remis en cause.

En somme, la propriété privée est incapable de fournir un cadre juridique aux eaux souterraines. Son application à la ressource provoque des contradictions irréconciliables dans la structure du droit civil. Un autre artefact légal doit être identifié afin de permettre une appréhension juridique de l'eau souterraine et lui offrir un statut.

1.2.1.3. Les alternatives : modalités et démembrements de la propriété privée

Compte tenu des problèmes d'application de la propriété privée aux eaux souterraines, la doctrine a tenté d'appréhender la ressource par le biais des modalités et des démembrements du droit de propriété afin de lui trouver un statut juridique séant.

D'abord, la doctrine établit que la copropriété par indivision, qui est une modalité de la propriété, constitue la seule forme de propriété de l'eau souterraine possible en droit civil québécois à cause de l'unicité de la ressource et des influences que les usages exercent les uns sur les autres⁸⁹. Les conséquences de cette classification juridique sont ainsi détaillées :

«En premier lieu, 'chaque indivisaire peut se servir du bien indivis, à condition de ne porter atteinte ni à sa destination ni aux droits des autres indivisaires' (art. 1016 C.c.Q.). En second lieu, 'les indivisaires administrent le bien en commun' (art.1025 C.c.Q.). En troisième lieu, 'les décisions visant à aliéner le bien indivis, à le partager, à le grever d'un droit réel, à en changer la destination ou à y apporter des modifications substantielles sont prises à l'unanimité' (art. 1026 C.c.Q.)»⁹⁰

Cependant, l'application de la copropriété indivise à l'eau souterraine soulève deux problèmes⁹¹. Premièrement, la taille, les limites et les caractéristiques des aquifères sont généralement inconnues⁹². De plus, les eaux souterraines sont reliées aux eaux de surface, telles les rivières et lacs. Il n'est donc pas possible de déterminer exactement qui sont les copropriétaires indivis de la ressource. Deuxièmement, il n'existe pas de règle qui puisse déterminer la part de la ressource pour chacun des copropriétaires⁹³.

⁸⁸ -*Introduction au droit des biens*, supra note 31, p.38. De plus, l'abandon d'un droit réel immobilier que l'on désire rendre opposable aux tiers doit donner lieu à une inscription au registre foncier : article 2938 al. 1 CCQ.

⁸⁹ -*L'eau, chose commune*, supra note 53, p.404.

⁹⁰ -*Ibid*, p.404-405. Selon William Blomquist, «Rôle de la propriété commune dans la gestion des ressources en eau», 227, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000, les coûts de négociation augmentent de façon exponentielle plus le nombre de propriétaires indivis croît.

⁹¹ -Pour éviter un troisième problème, insurmontable celui-là, il faut présumer que le partage de la copropriété indivise de l'eau souterraine est rendu impossible à cause de l'affectation de la ressource à un but durable : article 1030 CCQ. À cet égard, il est possible de s'inspirer de l'affaire *Rousseau c. Lafrance*, J.E. 2007-401(C.S.), dans laquelle la Cour supérieure déclare impossible le partage d'un puits artésien qui fait l'objet d'une copropriété par indivision parce qu'affecté à un but durable, c'est-à-dire l'alimentation en eau domestique.

⁹² -*A Science Case Study*, supra note 11, p.5 et 10-11.

Quant aux démembrements de la propriété, la possibilité que l'eau soit considérée comme l'objet d'un droit d'usage est écartée par la Commission Legendre car ce droit ne permet pas de porter atteinte à la substance de la chose qui en est l'objet⁹⁴. En effet, l'utilisation de l'eau a généralement pour effet d'en dégrader la qualité au point de la rendre inutilisable à certaines fins⁹⁵. De plus, le droit d'usage est un droit réel qui porte sur la propriété d'autrui et qui se limite aux besoins de son titulaire et à ceux de sa famille. Dans ce cas, l'utilisation de l'eau à des fins autres que domestiques n'est pas possible. Par ailleurs, cette réflexion est surtout valide pour les eaux de surface mais perd sa pertinence pour les eaux souterraines dans la mesure où celles-ci ne peuvent faire l'objet d'un usage tant qu'elles sont dans le sol, c'est-à-dire tant qu'elles sont souterraines⁹⁶.

Ainsi, les modalités et les démembrements de la propriété ne permettent pas une appréhension juridique satisfaisante des eaux souterraines.

1.2.2. La propriété de l'eau souterraine et l'État

L'eau souterraine est un élément intégré au cycle hydrologique global, cycle qui ne reconnaît pas les frontières. D'emblée, le droit international fournit un cadre d'ampleur suffisante pour aborder les questions relatives au statut juridique de l'eau souterraine. Il peut aussi imposer des normes juridiques reçues en droit interne. Ainsi, la réflexion sur la propriété des eaux souterraines par l'État touche d'abord au statut juridique de la ressource en droit international pour s'attarder ensuite au droit interne.

1.2.2.1. Le statut juridique de la ressource en droit international

Le droit international s'articule principalement autour du principe de souveraineté des États. La souveraineté implique un contrôle absolu sur les ressources naturelles et le

⁹³ -*L'eau, chose commune*, supra note 53, p.405. Selon *Rethinking groundwater*, supra note 30, p.135, une telle situation où les droits quantitatifs sont mal définis entraîne la spoliation de la ressource.

⁹⁴ -Il s'agit du droit d'usage au sens des articles 1172-1176 CCQ. La Commission Legendre a étudié le prédécesseur de l'article 1172 CCQ, soit l'article 487 CCBC : *Problèmes juridiques de l'eau*, supra note 44, p.75 et 335. Notons que la Commission Legendre a suggéré l'emploi du terme «utilisation» plutôt qu'«usage» dans les situations qui ne visent pas spécifiquement le droit d'usage tel que défini par le CCQ pour éviter certains glissements sémantiques. Ici, cette convention n'est pas respectée parce que la littérature relative à la gestion des eaux consacre le terme d'usage (ex. : «conflits d'usages») et que le CCQ induit la confusion lui-même (ex. : art.913, 920, 980, 982 et 1172 CCQ).

⁹⁵ -À l'occasion, il est intéressant de souligner que c'est le processus de dégradation d'une qualité ou d'une caractéristique de l'eau qui donne une valeur à l'eau. Le contrôle de l'eau est recherché pour lui faire subir ce processus de dégradation, quelle que soit sa forme spécifique. L'eau qui ne subit pas ce processus n'a aucune utilité. L'eau qui ne peut subir un tel processus n'a aucune valeur. Une eau embouteillée, c'est-à-dire parfaitement appropriée, et qui ne peut jamais être utilisée à l'avenir, c'est-à-dire qui ne peut jamais subir ce processus de dégradation, n'a aucune valeur. C'est l'utilisation potentielle qui peut en être faite à l'avenir, par le fait même sa dégradation éventuelle, qui donne une valeur à l'eau embouteillée. Lorsqu'elle est appréhendée par le droit des biens, l'eau est donc un bien consommable.

⁹⁶ -Cependant, il est possible d'envisager un usage passif de la ressource à l'état naturel : l'eau souterraine contribue au volume du sol et empêche son affaissement. L'affaissement du sol menace l'intégrité des bâtiments. Par exemple, dans *Commission de la Capitale nationale c. Pugliese*, [1979] 2 R.C.S. 104, la Cour se penche sur la question suivante : le propriétaire d'un terrain a-t-il un droit au support de l'eau sous-jacente, et ce propriétaire a-t-il un droit d'action en responsabilité civile pour les dommages résultant du retrait de cette eau contre l'entrepreneur qui a effectué le pompage? La Cour répond affirmativement à cette question. Notons que la pertinence de cette affaire ontarienne est limitée en droit québécois.

territoire⁹⁷. À prime abord, l'eau souterraine apparaît soumise au contrôle absolu de l'État souverain.

Toutefois, la souveraineté étatique en droit international n'emporte pas la propriété⁹⁸. Le droit international n'offre pas de norme qui puisse imposer un statut juridique à l'eau en droit interne⁹⁹. Une revue sommaire des instruments de droit international relatifs aux eaux souterraines confirme cette conclusion¹⁰⁰. En fait, l'apparition d'un statut particulier ou d'un régime juridique permettant la gestion de l'eau souterraine est retardée en droit international à cause des liens directs entre souveraineté et territoire d'une part, de même que territoire et eau souterraine d'autre part.

Le droit international semble être dans une position similaire à celle du droit québécois pour affronter les problèmes de répartition de l'eau souterraine car la souveraineté repose sur la même prémisse de contrôle absolu que la propriété. Or, le contrôle absolu sur la ressource hydrique que la souveraineté offre en théorie est érodé par la réalité concrète d'une dynamique de partage¹⁰¹. Cette évolution peut servir de parallèle pour envisager l'évolution du statut juridique de la ressource en droit interne par rapport à la propriété.

1.2.2.2. Le droit interne et la propriété de l'État

La réflexion au sujet de l'appropriation de l'eau souterraine par l'État remonte inévitablement aux sources constitutionnelles du droit¹⁰². La Constitution canadienne accorde la propriété des ressources naturelles aux Couronnes provinciales¹⁰³. Par

⁹⁷ -Voir l'article 2 de la *Charte des droits et devoirs économiques des États*, Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale de l'ONU, Doc. N.-U., A/9631, p.53.

⁹⁸ -Malcolm Shaw, *Title to Territory*, Burlington, Ashgate Dartmouth Publishing, 2005, p.15-16; *Les choses communes*, supra note 42, p.62.

⁹⁹ -Sylvie Paquerot, *Eau douce : la nécessaire refondation du droit international*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p.9-13; Jérôme Dupont-Rachiele, Daniel Prévost & Sébastien Raymond, «L'eau : un droit pour tous, un bien pour certains», (2004) Vol.17.1, *R.Q.D.I.*, 39, p.42-57.

¹⁰⁰ -Voir Stefano Burchi & Kerstin Melchem, *Groundwater in international law : compilation of treaties and other legal instruments*, Rome, FAO & UNESCO, 2005 (ci-après «*Groundwater in international law*»), Stephen Foster & Daniel Loucks, dir., *Non-renewable groundwater resources; a guidebook on socially-sustainable management for water-policy makers*, Paris, UNESCO, 2006 (ci-après «*Non-renewable groundwater resources*»), p.53-56, et *Water security*, supra note 23, p.175-179. Les Règles de Berlin présentent actuellement le traitement le plus achevé de la ressource en droit international : voir les articles 36 à 42, Committee on water resources law, *Fourth Report of the Committee on Water Resources Law*, Berlin, International Law Association, 2004, reproduits dans *Groundwater in international law*, p.554-556. Notons que la Commission du droit international, *Rapport du groupe de travail sur les ressources naturelles partagées (eaux souterraines)*, 57^{ième} session, Doc. N.-U., A/CN.4/L.681, Genève, ONU, 2005, prépare un projet de codification plus détaillé relatif à la gestion des eaux souterraines en droit international dont il est prévu que l'élaboration continue encore pour les deux prochaines années.

¹⁰¹ -Jochen Sohnle, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, Documentation française, 2002, p.243-270.

¹⁰² -À ce sujet, voir Dale Gibson, «The Constitutional Context of Canadian Water Planning», (1969) Vol.7, *Alta. L. Rev.*, 71, p.72-73 et Dominique Alhérithière, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p.27-36.

¹⁰³ -Pour le Québec, la propriété provinciale découle généralement des articles 109 et 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, R.-U., 30 & 31 Victoria, c.3 (ci-après «Constitution»), reproduite à l'annexe 5 de

conséquent, certaines provinces canadiennes légifèrent pour s'attribuer explicitement la propriété des eaux souterraines¹⁰⁴.

Le législateur québécois peut accorder la propriété de la ressource à l'État de façon expresse mais choisit de ne pas se prévaloir de cette possibilité¹⁰⁵. De plus, certaines dispositions laissent sous-entendre que les droits de l'État québécois dans le domaine hydrique sont moins absolus que dans le domaine terrestre¹⁰⁶. Ainsi, il subsiste une ouverture à la reconnaissance d'un autre statut juridique que celui de bien appropriable ou approprié pour les eaux souterraines si le droit positif est à cet effet.

Le gouvernement québécois semble vouloir placer l'eau souterraine dans un nouveau type de patrimoine, un patrimoine collectif commun à tous les québécois¹⁰⁷. La doctrine québécoise n'a pas exploré le sujet mais la doctrine française permet d'identifier les effets éventuels de la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun : la qualification de patrimoine commun induit une préférence pour l'intérêt collectif; de plus, la reconnaissance de l'intérêt général comme supérieur à l'intérêt individuel entraîne l'apparition d'un devoir de conservation¹⁰⁸.

l'appendice II dans Canada, *Lois Révisées du Canada. Appendices*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985, p. 33-34.

¹⁰⁴ -Voir notamment les articles 1 et 2 de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*, C.P.L.M. c. W80, pour le Manitoba; les articles 1 et 3 al.2 du *Water Act*, R.S.A., 2000, c. W-3, pour l'Alberta; les articles 2 al.1 §b) et y), 6 et 9 du *Water Resources Act*, S.N.L., 2002, c. W-4.01, pour Terre-Neuve. Notons que cet exercice législatif découle nécessairement du pouvoir de l'article 92 (13) Constitution. Selon les mots de François Chevrette, «*Dominium et Imperium : l'État propriétaire et l'État puissance publique en droit constitutionnel canadien*», 665, p.672, dans Benoit Moore, dir., *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003, la Constitution a mis de l'*imperium* dans le *dominium*.

¹⁰⁵ -L'article 3 LM énonce que les substances minérales situées sous la couche arable appartiennent au domaine de l'État. Or, la définition de substances minérales de l'article 1 LM exclut l'eau. Cependant, à partir du moment où l'eau contient plus de 4% en poids de solides dissous, c'est-à-dire qu'elle est définie comme saumure, elle appartient à l'État. Notons que la définition de la couche arable se trouve à l'article 1 §16° de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1 (ci-après «LPTAA»). Cette couche fait rarement plus de 1 m d'épaisseur selon Denys-Claude Lamontagne & Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2^{ième} éd., Montréal, Éditions Thémis, 2005, p.5-6.

¹⁰⁶ -Le mandat qu'exerce le ministre des Ressources naturelles et de la Faune par rapport au domaine terrestre de l'État lui permet d'exercer les droits et pouvoirs inhérents au droit de propriété en lieu et place de la Couronne provinciale : article 2 de la *Loi sur les terres du domaine de l'état*, L.R.Q., c. T-8.1. Par comparaison, le Ministre, qui gère le domaine hydrique de l'État, ne dispose que de l'autorité nécessaire pour ce faire, et non de pouvoirs inhérents à la propriété : article 13 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-15.2.1 (ci-après «LMDDEP»). La déduction issue d'une telle comparaison repose sur la prémisse que l'eau souterraine fait partie du domaine hydrique et non du domaine terrestre de l'État. La doctrine ne semble avoir envisagé le domaine hydrique que par rapport aux eaux de surface : *Le domaine public foncier*, *supra* note 69, p.245-327.

¹⁰⁷ -Voir la *Politique nationale*, *supra* note 54, p.15, 17, 83, 87 et 92. La reconnaissance des eaux comme patrimoine commun reste un projet au niveau juridique.

¹⁰⁸ -*Patrimoine commun*, *supra* note 69, p.388-389; Isabelle Savarit, «Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière?», (1998) Vol.14, *Rev. fr. dr. admin.*, 305 (ci-après «*Patrimoine commun de la nation*»). La notion de patrimoine commun autorise l'administration à apporter des restrictions importantes au droit de propriété du sol qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction de construire : *Lamy eau*, *supra* note 70, ¶105-9.

Ainsi, l'appréhension de la ressource comme un tout soumis à la gestion de l'État peut modifier l'appropriation privée d'une partie de la ressource, dont l'absolutisme exclusif est adouci¹⁰⁹. Si l'eau constitue un patrimoine commun, l'État en est le fiduciaire¹¹⁰. Les implications d'une telle charge ne sont pas claires¹¹¹. Toutefois, il est possible d'en dégager certains contours par référence aux règles qui gouvernent les fiducies en droit civil¹¹².

D'abord, l'État maîtrise et administre pleinement les eaux en fiducie¹¹³. Il doit conserver et faire fructifier le patrimoine commun, conformément au meilleur intérêt de la collectivité québécoise¹¹⁴. L'État ne peut exercer ses pouvoirs fiduciaires dans un autre intérêt que celui de la collectivité¹¹⁵. Bien qu'il puisse déterminer les parts respectives des divers bénéficiaires parmi la collectivité québécoise, l'État est tenu d'agir avec impartialité¹¹⁶. Ce faisant, le patrimoine commun peut être grevé de droits réels mais ne peut faire l'objet d'une disposition à titre gratuit¹¹⁷. Finalement, il est possible d'agir contre

¹⁰⁹ -*L'étrange pérennité*, supra note 63, p.168.

¹¹⁰ -Voir la *Politique nationale*, supra note 54, p.83. Selon *Patrimoine commun de la nation*, supra note 108, p.313, la notion de patrimoine commun débouche sur la fiducie, ce qui peut renforcer l'idée que l'État n'est pas propriétaire de la ressource et limiter l'appropriation privée de la ressource : article 1261 CCQ.

¹¹¹ -La fiducie n'a pas fait l'objet d'une étude doctrinale au Québec en matière de gestion de l'eau. Trois pistes qui s'étendent au-delà du droit provincial offrent des amorces de réflexion. Premièrement, il semble que la fiducie québécoise corresponde à l'institution de la «fiducie expresse» en *common law* : Madeleine Cantin Cumyn, «L'acte constitutif d'une fiducie», 649, p.651, dans Benoît Moore, dir., *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003. Or, la *common law* considère que, dans certains cas, la fiducie expresse peut être définie comme une «fiducie politique» qui n'oblige l'État que moralement et n'est pas justiciable : André Lajoie, «Avec des amis comme ceux là... Une double perspective sur les rapports fiduciaires», 83, p.90-91, dans Commission du droit du Canada, *Les rapports fiduciaires : une question de confiance*, Montréal, Éditions Thémis, 2002. Deuxièmement, le droit des autochtones a abordé la question de l'obligation fiduciaire de l'État canadien par rapport aux terres ancestrales. Cette obligation n'est pas équivalente à la fiducie de droit privée, mais elle impose des obligations justiciables à l'État : Kent McNeil, «Fiduciary Obligations and Aboriginal People», 807, p.813-826, dans Mark Gillen & Faye Woodman, dir., *The Law of Trusts : A Contextual Approach*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 2000. Cependant, compte tenu des fortes particularités du droit des autochtones, il est douteux que des enseignements puissent en être tirés pour interpréter les éventuelles obligations fiduciaires de l'État québécois par rapport à l'eau. Troisièmement, il existe un concept de «fiducie publique» en droit américain qui a été utilisé notamment pour limiter les droits découlant de l'appropriation de l'eau : Scott Kidd, «Keeping Public Resources in Public Hands : Advancing the Public Trust Doctrine in Canada», (2006) Vol.16, *J. Envtl. L. & Prac.*, 187, p.194. La fiducie publique oblige notamment l'État à gérer les ressources publiques afin qu'elles restent disponibles pour le public. Le défaut de respecter cette obligation fiduciaire est justiciable. Toutefois, cette doctrine n'est pas encore reçue au Canada : Donovan Waters, *Waters' Law of Trusts in Canada*, 3^{ième} éd., Toronto, Thomson Carswell, 2005, p.567-568.

¹¹² -La fiducie de type social semble particulièrement pertinente car elle réfère aussi à l'intérêt général qui se retrouve aussi à l'article 913 CCQ, voir ci-dessous 1.2.3.1.

¹¹³ -Article 1278 CCQ.

¹¹⁴ -Articles 1306 et 1309 CCQ.

¹¹⁵ -Articles 1310 et 1311 CCQ.

¹¹⁶ -Articles 1282, 1283 et 1317 CCQ. Notons que l'impartialité est exigible de la part des bénéficiaires successifs, ce qui est particulièrement pertinent dans un contexte de développement durable où les générations futures doivent recevoir ou disposer d'autant que les générations présentes.

¹¹⁷ -Articles 1307 et 1315 CCQ.

l'État afin de le contraindre à exécuter ses obligations de fiduciaire, et à faire un acte nécessaire ou à ne pas faire un acte dommageable pour le patrimoine commun¹¹⁸.

1.2.3. L'eau souterraine : *res communis*

Une étude détaillée montre que la propriété privée de même que ses modalités et démembrements ne peuvent fournir un cadre juridique cohérent de gestion des eaux souterraines. De plus, la propriété de l'État sur la ressource est incertaine parce que le législateur québécois n'en fait pas expressément un bien domanial. Ce contexte juridique permet de conclure, suivant les arguments avancés dans la présente section, que l'eau souterraine est une *res communis* en vertu d'une disposition expresse.

En effet, la loi ne mentionne jamais que l'eau dans son état naturel, en surface ou dans le sol, est susceptible de propriété privée¹¹⁹. Par contre, le CCQ mentionne expressément que l'eau est d'usage commun à tous :

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

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

A priori, l'eau est une chose commune hors de la portée du droit de propriété¹²⁰. L'eau souterraine est visée par cette disposition¹²¹. L'eau souterraine est donc une *res communis*. Cependant, l'article 913 CCQ indique que le statut de l'eau comme *res communis* n'est pas constant. L'eau souterraine peut être un bien approprié si elle a deux caractéristiques cumulatives : 1) ne pas être d'utilité publique; 2) être recueillie et mise en récipient.

1.2.3.1. L'utilité publique

Premièrement, l'eau souterraine doit être destinée à l'utilité publique pour être *res communis*. La notion d'utilité publique est vague. Elle accorde un large pouvoir interprétatif aux tribunaux qui sont appelés à la définir. En contrepartie, elle confère à la

¹¹⁸ -Article 1290 CCQ.

¹¹⁹ -*L'eau, chose commune*, supra note 53, p.410.

¹²⁰ -*Morin c. Morin*, [1998] R.J.Q. 23 (C.A.) (ci-après «*Morin c. Morin*»), p.28; voir aussi ci-dessus 1.1.1.

¹²¹ -Le premier alinéa de l'article 913 CCQ permet d'atteindre une définition juridique de l'eau. En effet, cet alinéa invite explicitement une référence aux «lois d'intérêt général». Or, la LQE offre la définition suivante à l'article 1 §1° : «'eau': l'eau de surface et l'eau souterraine où qu'elles se trouvent». Par ailleurs, Pierre Issalys & Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002 (ci-après «*L'action gouvernementale*»), p.67-70, fournissent une définition des termes «intérêt général» qui aide à comprendre l'interaction du régime de protection et de gestion de l'environnement avec l'intérêt privé dont la propriété permet l'épanouissement : «Il existe une présomption absolue à l'effet que toute loi est adoptée pour promouvoir l'intérêt général [...] Ce concept d'intérêt général s'oppose à celui d'intérêt privé ou particulier. [...] En principe, l'intérêt général est d'abord et avant tout l'ensemble des intérêts communs de la collectivité, même s'il pourra souvent coïncider avec l'intérêt spécial d'un citoyen. [...] L'intérêt général pourra s'opposer à l'intérêt individuel ou à celui d'une collectivité donnée. [...] L'intérêt général est, en quelque sorte, fragmenté par les lois en vigueur et chacune d'elle en véhicule une partie sous forme d'intérêt public particulier. [...] Aussi, un but d'intérêt public identifié dans une loi pourra s'opposer à un autre but, lui aussi d'intérêt général, mais non reconnu par la loi.» (Citations et références omises)

notion de *res communis* une souplesse qui permet de faire face à la réalité du commerce de l'eau.

La notion d'utilité publique n'est pas étudiée en détail par la jurisprudence dans le cadre de l'article 913 CCQ¹²². Toutefois, le volume d'eau et le nombre de personnes qui utilisent l'eau dont on tente de déterminer le caractère d'utilité publique semblent être des facteurs pouvant influencer la décision des tribunaux¹²³. Cependant, ces deux facteurs sont incapables de rendre pleinement compte de l'utilité publique d'une source d'approvisionnement parce qu'ils font abstraction des fonctions essentielles que la ressource remplit auprès de ses usagers. L'utilité publique d'un objet doit aussi être déterminée par rapport à sa fonction, c'est-à-dire sa finalité. Les développements relatifs à la notion d'utilité publique dans le cadre d'autres dispositions du CCQ permettent de qualifier l'objet par rapport à sa fonction¹²⁴. Par exemple, la théorie de l'accessoire entraîne la reconnaissance de l'utilité publique d'un objet même si le public n'y a pas un accès général¹²⁵.

Par ailleurs, quelques dispositions accordent des droits d'utilisation spécifiques par rapport à certaines eaux. Ainsi, toute personne a le droit de circuler sur les cours d'eau et les lacs à condition de respecter certaines modalités¹²⁶. La jurisprudence reconnaît clairement le lien entre l'article 913 CCQ et le droit de circulation sur les eaux de surface¹²⁷. Un tel droit confère aux eaux de surface une utilité publique, ce qui permet de mieux définir le domaine d'application de l'article 913 CCQ par rapport aux eaux : notamment, les eaux sur lesquelles l'exercice du droit de circulation est possible sont des *res communes* insusceptibles d'appropriation selon le droit commun¹²⁸.

¹²² -Seule l'affaire *Gauthier c. Côté*, *supra* note 60, traite du sujet sous l'article 913 CCQ.

¹²³ -*Gauthier c. Côté*, *supra* note 60, p.7; *Rouleau c. Station Mont-Tremblant*, J.E. 2003-555 (C.S.), p.8-11. Aussi à l'effet que le nombre de personnes bénéficiaires est pertinent pour déterminer le caractère d'utilité publique, mais dans un contexte étranger au domaine hydrique, voir *École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie C.I.M.A.*, [1997] R.J.Q. 2852 (C.S.), p.2863-2866.

¹²⁴ -Voir par exemple les articles 916 et 952 CCQ. L'affaire *Commission Scolaire Saint-Jérôme c. Alco-Tek Électrique inc.*, [1997] R.D.I. 234 (C.S.), définit l'utilité publique sous l'article 916 CCQ. Par ailleurs, le droit de l'expropriation permet de saisir la relation entre l'utilité publique mentionnée et la fonction ou la finalité d'un objet : l'expropriation est justifiée par l'utilité publique selon l'article 952 CCQ et l'autorité qui exproprie doit indiquer la finalité de l'expropriation selon l'article 40 al.2 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q. c. E-24 (ci-après «LE»). D'autre part, lorsqu'une loi prévoit expressément un motif d'expropriation, il faut présumer que l'objet qui peut être exproprié est d'utilité publique. L'eau qui peut servir de source d'approvisionnement au sens des articles 41 et 42 LQE est donc d'utilité publique car elle peut être visée dans le cadre d'une expropriation par une municipalité ou un exploitant d'aqueduc privé.

¹²⁵ -*Bâtiments Kalad'Art inc., c. Construction D.R.M. inc.*, [2000] R.J.Q. 72 (C.A.), p.75-77; *Biens et propriété*, *supra* note 37, p.145-147.

¹²⁶ -Article 920 CCQ.

¹²⁷ -*Morin c. Morin*, *supra* note 120, p.28-29; *Association des résidents du lac Mercier inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370 (C.S.) (ci-après «*Association des résidents du lac Mercier*»), p.2378.

¹²⁸ -Dans Charlotte Lemieux, «La protection de l'eau en vertu de l'article 982 C.c.Q. : problèmes d'interprétation», (1992) Vol.23, *R.D.U.S.*, 191 (ci-après «*Protection de l'eau*»), p.198, le lien entre la définition d'utilité publique de l'article 913 CCQ et le droit d'utilisation accordé par l'article 920 CCQ est identifié. Toutefois, Charlotte Lemieux établit une distinction entre l'usage public (ex. : art.920 CCQ) et l'utilité publique. Une telle distinction paraît artificielle et n'est pas retenue par la Cour d'appel dans l'affaire *Morin c. Morin*, *supra* note 120, p.28-29.

L'article 913 CCQ introduit une nuance qui aide à clarifier la portée de cette disposition. Il n'est pas nécessaire que l'utilité publique de la ressource soit immédiate. Plutôt, il est suffisant que l'eau soit destinée à l'utilité publique. À ce point, la réalité du cycle hydraulique doit être prise en compte : à l'étiage, le débit d'un cours d'eau ne peut provenir, en l'absence de toute pluviométrie, que de l'écoulement des nappes souterraines; de même, tout prélèvement dans une nappe provoque une diminution du débit des sources et des cours d'eau alimenté par la nappe¹²⁹. À terme, l'écoulement de l'eau souterraine permet l'exercice du droit de circulation. Compte tenu de l'unité du cycle hydrologique, toute eau à l'état naturel, où qu'elle se trouve, peut être considérée *a priori* comme *res communis*. Dans une certaine mesure, il est alors possible d'envisager la reconnaissance légale du cycle hydrologique.

Cette amorce de reconnaissance est renforcée par la servitude d'écoulement, selon laquelle les terrains en aval hydraulique sont assujettis à recevoir toutes les eaux qui découlent naturellement des terrains en amont hydraulique¹³⁰. La servitude d'écoulement contraint à la fois le propriétaire du terrain en aval hydraulique, qui ne peut empêcher cet écoulement par la construction d'un ouvrage, et le propriétaire du terrain en amont, qui ne peut aggraver la situation du terrain en aval. L'interprétation jurisprudentielle limitant les contraintes applicables au propriétaire du terrain en amont hydraulique malgré qu'il soit soumis à la servitude d'écoulement doit être écartée¹³¹. Finalement, à l'égard des eaux de surface, la reconnaissance implicite du cycle hydrologique est complétée par l'interdiction de toute modification importante des débits ou des volumes hydriques¹³².

1.2.3.2. La mise en récipient

Deuxièmement, les eaux souterraines ne peuvent être appropriées avant d'être recueillies et mises en récipient¹³³. La ressource cesse d'être une *res communis* uniquement lorsqu'elle est contenue dans un récipient. Ainsi, l'eau souterraine à l'état naturel est toujours une *res communis*.

Par ailleurs, le recueillement en récipient ne peut priver une eau destinée à l'utilité publique du statut de *res communis*¹³⁴. D'autre part, l'eau d'une source dont il est possible d'user et de disposer n'est un bien appropriable sujet au droit de propriété que si cette eau

¹²⁹ -Lamy eau, *supra* note 70, ¶105-4.

¹³⁰ -Article 979 CCQ. Notons cependant que la servitude d'écoulement est profondément altérée par le régime que met en place la *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13 (ci-après «LRE»). Cette loi crée une «servitude légale d'inondation» : Louise Ouellet, «La portée juridique de certaines dispositions de la *Loi sur le régime des eaux*», 141, p.145, dans Service de formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999. Dans ce cas, l'intérêt général repose sur le développement économique et requiert que le cycle hydrologique subisse des modifications : Lorne Giroux, Marie Duchaine, Gilbert Noreau & Johanne Vézina, «Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec», (1997) Vol.38, *C. de D.*, 3, p.6-7.

¹³¹ -Contrairement aux affaires *Brousseau c. Martel*, [1990] R.D.I. 620 (C.S.), p.623 et *Orychivsky c. Murphy*, [2005] R.D.I. 109 (C.S.), p.113-114, il est nécessaire d'accorder tout son sens à l'article 979 CCQ.

¹³² -Article 981 CCQ. L'affaire *Morin c. Morin*, *supra* note 120, p.28-29, identifie aussi certaines eaux visées à l'article 981 CCQ comme d'utilité publique au sens de l'article 913 CCQ. Toutefois, il faut préciser que l'eau qui peut être utilisée par le propriétaire riverain sans modification quantitative importante n'est pas d'utilité publique.

¹³³ -*Amos (Ville d') c. Loranger*, [1999] T.A.Q. 1021, p.1029.

est recueillie et mise en récipient par le propriétaire du terrain¹³⁵. Tant qu'elle n'est pas confinée à un récipient, la propriété de l'eau souterraine échappe au propriétaire immobilier¹³⁶. Ainsi, l'article 913 CCQ permet de conclure que l'eau à l'état naturel est toujours une chose commune, quel que soit son état ou sa situation particulière.

1.3. Conclusion relative à la propriété

En somme, il est possible d'établir une cohérence entre la réalité hydrique et les différentes dispositions constituant le régime du droit civil applicable à l'eau afin de dégager une interprétation qui réconcilie les contradictions apparentes. L'eau à l'état naturel est toujours une *res communis*, et la propriété ne s'y attache jamais¹³⁷. Le cadre général des droits d'utilisation de la ressource est fourni par la servitude d'écoulement : en principe, l'écoulement naturel de l'eau doit rester libre¹³⁸. Toutefois, la propriété immobilière offre un droit d'utilisation par rapport à n'importe quelles eaux touchant l'immeuble¹³⁹. Ce droit permet de modifier l'écoulement naturel des eaux. Toutefois, le droit d'utilisation de l'eau est restreint par rapport à certaines eaux de surface¹⁴⁰.

¹³⁴ -Ainsi, la distinction entre *res communis* et *res nullius* acquiert une signification par rapport aux eaux souterraines. En somme, la véritable eau *res communis* – c'est-à-dire celle dont l'appropriation est empêchée par l'effet du droit et non pas parce que personne n'y a encore songé ou n'en a les moyens techniques – est l'eau d'utilité publique.

¹³⁵ -Il s'agit des droits accordés par l'article 980 CCQ. Selon les commentaires du ministre de la Justice lors de la réforme du droit civil, la règle énoncée par l'article 980 CCQ est en accord avec l'article 913 CCQ : *Commentaires du ministre, supra* note 32, p.330.

¹³⁶ -L'article 980 CCQ n'accorde pas de droit de propriété sur la ressource mais seulement des droits d'utilisation sur certaines eaux. Cette conclusion est conforme à la doctrine : *L'eau, chose commune, supra* note 53, p.409; *Bilan de la réforme, supra* note 36, p.328-330. *Protection de l'eau, supra* note 128, p. 195-196, suggère que l'article 980 CCQ vise à protéger l'eau elle-même, ce qui rompt avec la tradition anthropocentrique du droit civil.

¹³⁷ -Article 913 CCQ.

¹³⁸ -Article 979 CCQ.

¹³⁹ -Article 980 al.1 CCQ. Selon cette interprétation, la propriété immobilière est la condition qui donne naissance au droit d'utilisation de l'eau. Ce droit n'est pas compris dans l'*usus* lié à la propriété du terrain; il n'est pas inclus dans le droit de propriété mais est plutôt exorbitant de ce dernier. Sa position dans le CCQ indique qu'il s'agit d'un droit réel attaché à la propriété du sol et non à la personne. Par ailleurs, l'interprétation de l'ensemble des articles 979-981 CCQ implique que la notion de «source» utilisée à l'article 980 CCQ n'est plus liée à un objet matériel concret tels une ouverture dans la roche ou un jaillissement d'eau. La notion de source réfère plutôt à l'accès à toute eau qui touche à la propriété immobilière, ce qui semble plus conforme à la réalité hydrologique et à l'unité de la ressource. Par conséquent, la référence à la notion de source dans l'énumération de l'article 982 CCQ doit être comprise comme un terme générique englobant les suivants, ce qui correspond à l'ordre de l'énumération. Cette interprétation de l'ensemble des articles 979-981 CCQ affranchie du droit de propriété sur les eaux reproduit l'interprétation des articles 993-996 CCQ sur les vues. Les dispositions sur les vues partagent le même contexte de voisinage immobilier que les dispositions relatives aux eaux. Or, les dispositions sur les vues gèrent la circulation de la lumière d'une propriété immobilière à l'autre. Pourtant, personne ne prétend à la propriété de la lumière. De même en est-il de la circulation de l'eau, qui est gérée par les articles 979-981 CCQ sans que la propriété ne s'attache à la ressource.

¹⁴⁰ -Articles 980 al.2 et 981 CCQ. Les droits d'utilisation de l'eau souterraine sont donc plus larges que les droits d'utilisation sur les eaux de surface.

Il faut conclure que le droit commun n'offre pas de structure juridique permettant une répartition significative de la ressource. Il ne permet pas directement la gestion quantitative des eaux souterraines. L'eau souterraine n'est jamais sujette au droit de propriété, qui est le cœur du dispositif civiliste. Néanmoins, la propriété immobilière entraîne l'apparition d'un droit indéterminé d'utilisation de l'eau souterraine, ce qui institue *de facto* une classe de personnes ne pouvant utiliser l'eau souterraine faute d'accès à la propriété immobilière¹⁴¹. Ainsi, le statut de propriétaire immobilier induit de façon indirecte une répartition quantitative bivalente de la ressource. Ce mécanisme est primitif car il ne permet pas la gestion de l'eau souterraine selon des quantités spécifiques mais accorde *a priori* l'équivalent d'un droit d'accès dont la portée est indéfinie¹⁴². Pour progresser dans l'analyse du cadre juridique de la répartition quantitative de la ressource, il faut alors étudier le droit statutaire afin de déterminer comment est régulé le droit d'usage de l'eau souterraine lié à la propriété du sol.

2. LA RÉPARTITION DE L'EAU SOUTERRAINE PAR LE DROIT STATUTAIRE

Les droits d'utilisation des eaux souterraines adjoints à la propriété immobilière et accordés par le droit civil sont déterminés et délimités par le droit statutaire. Plus précisément, le droit de l'environnement assujettit ces droits d'utilisation à des conditions spécifiques et des restrictions particulières. De telles contraintes s'imposent nécessairement au droit privé : il est normal que le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité, limite même sévèrement l'absolutisme de la propriété individuelle¹⁴³.

Les contraintes juridiques applicables aux droits immobiliers d'utilisation des eaux souterraines résultent principalement de deux sources¹⁴⁴. La plus importante de ces sources, le RCES, constitue le principal sujet d'étude puisqu'il établit un régime élaboré permettant la gestion quantitative de l'eau souterraine. La LPTAA ajoute à ce régime un volet supplémentaire dans certaines parties du territoire québécois.

2.1. La répartition par le Règlement sur le captage des eaux souterraines

Le RCES a pour objet de régir le captage des eaux souterraines et d'en favoriser la protection. Sa mise en œuvre progressive est récente : au plus tôt, elle remonte au 15 juin 2002¹⁴⁵. Avant cette date, le cadre juridique de gestion des eaux souterraines est incomplet

¹⁴¹ - Cette affirmation constitue un énoncé général qui laisse place aux divers droits réels et personnels. Un usufruitier ou même un locataire peuvent avoir accès aux eaux à l'état naturel, mais cet accès reste conditionnel à la volonté initiale du propriétaire qui accepte l'usufruit ou la location.

¹⁴² - Notons toutefois que l'article 976 CCQ encadre vaguement l'article 980 al.1 CCQ et offre un moyen de dernier recours pour répartir la ressource uniquement en cas de conflit : voir ci-dessous 3.2.3.

¹⁴³ - *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), p.1066-1068.

¹⁴⁴ - Il existe de nombreuses sources réglementaires ayant un impact sur la gestion quantitative des eaux souterraines. Par exemple, l'article 18 al.1 §b du *Règlement général sur les parcs nationaux*, D.O.R.S./78-213, requiert un permis pour puiser de l'eau d'un puits dans un parc national. L'article 10 du *Règlement général sur les parcs historiques nationaux*, D.O.R.S./82-263, est au même effet dans les parcs historiques nationaux. Dans ces deux cas, l'accès à l'eau souterraine est restreint et les autorités publiques exercent un contrôle sur l'utilisation de la ressource, de telle sorte que ces dispositions participent de la gestion quantitative des eaux souterraines. Toutefois, la présente étude ne vise pas l'exhaustivité à cet égard; seules les dispositions statutaires ayant un impact significatif sur la gestion de la ressource sont traitées.

¹⁴⁵ - Articles 53-57.1 et 65 RCES.

ou inexistant, manque de cohérence et néglige le contexte hydrogéologique québécois¹⁴⁶. Le RCES change cette approche parcellaire et vise à fournir un régime unifié applicable à tous les usages des eaux souterraines en territoire québécois. À ce titre, une description sommaire du RCES est utile pour camper le contexte du régime de gestion quantitative mis en place par le Règlement. Les mécanismes du RCES peuvent être présentés de façon synthétique selon quatre axes principaux.

Premièrement, le RCES subordonne toute nouvelle activité de captage d'eau souterraine à l'obtention d'une autorisation. Le RCES prévoit deux régimes d'autorisation qui s'appliquent en fonction du type de prise d'eau souterraine. Chaque type de prise d'eau souterraine est soumis à des modalités et des normes différentes selon le régime d'autorisation applicable. Le premier régime, qui repose sur l'autorisation municipale, vise les ouvrages de captage des eaux souterraines de moindre capacité qui cumulent deux caractéristiques : 1) ils alimentent 20 personnes ou moins¹⁴⁷; 2) leur capacité de captage est inférieure à 75 m³/jour¹⁴⁸. Tous les autres projets et installations de captage des eaux souterraines, qui sont considérés comme plus importants, sont soumis au deuxième régime prévu par le RCES, le régime d'autorisation ministérielle¹⁴⁹. Sont toujours régies par ce deuxième régime les installations de captage des eaux destinées à être distribuées ou vendues comme eau de source ou eau minérale, ou utilisées à ce titre pour fabriquer, conserver ou traiter un produit alimentaire, quelle que soit la capacité de captage de ces installations¹⁵⁰. Dans la mesure où le RCES impose une condition à tout usage des eaux souterraines par le biais d'une autorisation, l'accès à la ressource est restreint et dépend de l'approbation des autorités gouvernementales. Ce premier axe du RCES relatif aux régimes d'autorisation constitue surtout une mesure de gestion quantitative de la ressource.

Deuxièmement, le RCES protège les points de captage des eaux souterraines à des fins d'alimentation par l'aménagement d'aires de protection. Selon le RCES, autour des installations de captage d'eau souterraine doivent être établies des aires de protection dans lesquelles sont interdites ou soumises à des normes de sécurité particulières certaines activités¹⁵¹. Ce deuxième axe du RCES est lié à l'aspect qualitatif de la protection des eaux souterraines. Troisièmement, le RCES vise le respect des normes de protection et d'aménagement édictées pour les points de captage d'eau souterraine par le contrôle des compétences des personnes habilitées à forer¹⁵². Finalement, le RCES met en place deux régimes exceptionnels pour régir les activités de captage dans des zones géographiques

¹⁴⁶ -*La problématique des eaux souterraines*, supra note 10, p.57-58. Le principal élément du cadre réglementaire est alors le *Règlement sur les eaux souterraines*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.5.1.

¹⁴⁷ -Il est possible de faire appel la méthode de calcul prévue à l'annexe 0.1 du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, D.647-2001, 30 mai 2001, G.O.Q II No.24, p.3561, [R.Q., c. Q-2, r.18.1.1].

¹⁴⁸ -Articles 2 et 31 *a contrario* RCES. L'essentiel des dispositions applicables aux installations visées par le premier régime se retrouvent au Chapitre II «Ouvrages de captage», articles 2 à 23 RCES.

¹⁴⁹ -Chapitre IV «Captage d'eau souterraine soumis à l'autorisation du ministre», articles 31 à 39 RCES.

¹⁵⁰ -Article 31 al.2 RCES.

¹⁵¹ -Voir notamment les articles 24 à 30 RCES.

¹⁵² -Articles 47-49 RCES.

restreintes et particulièrement sensibles en raison d'un événement ou d'une situation spécifique¹⁵³.

Seul le premier axe du RCES est étudié dans le cadre de la présente partie puisque les régimes d'autorisation constituent les seules mesures significatives de gestion quantitative des eaux souterraines mises en place pour l'ensemble de la province.

2.1.1. Les ouvrages de moindre capacité : l'autorisation municipale

L'étude du régime d'autorisation municipale applicable aux ouvrages de moindre capacité est présentée en deux volets. En premier lieu sont déterminées les modalités et la nature du régime d'autorisation municipale afin de déterminer sa portée en tant que régime de gestion quantitative des eaux souterraines. Ensuite, les contraintes qui ont induit l'apparition de ce régime d'autorisation sont explorées.

2.1.1.1. Les modalités et la nature du régime d'autorisation municipale

Les articles 2 à 23 RCES indiquent la plupart des modalités applicables aux ouvrages de captage de moindre capacité. Pour l'essentiel, le régime visant ces ouvrages est placé sous la responsabilité des municipalités¹⁵⁴. En vertu de ce régime, l'aménagement d'ouvrages de captage est subordonné à l'obtention préalable d'une autorisation municipale¹⁵⁵. Il n'est donc pas nécessaire d'obtenir une autorisation municipale pour un ouvrage préexistant ou pour modifier un ouvrage de captage de moindre capacité, à moins que cette modification fasse passer l'ouvrage de captage dans la catégorie des ouvrages plus importants soumis au deuxième régime prévu par le RCES, auquel cas il est nécessaire d'obtenir une autorisation du Ministre¹⁵⁶.

Les dispositions spécifiques au régime d'autorisation municipale imposent que les travaux d'aménagement ou de modification d'ouvrages de captage de capacité moindre soient réalisés de manière à empêcher toute contamination des eaux souterraines. Les modalités applicables aux ouvrages de captage de moindre capacité que le RCES prévoit sont essentiellement reliées à la préservation de la qualité des eaux souterraines. Elles ne visent pas la gestion quantitative de la ressource¹⁵⁷. Alors, le mécanisme d'autorisation municipale ne permet la gestion quantitative des eaux souterraines captées par des ouvrages de moindre capacité que s'il peut empêcher l'aménagement d'un ouvrage de captage par le refus d'octroyer un permis. L'étude de la nature de l'autorisation municipale permet de conclure que tel n'est pas le cas.

En effet, selon les règles du droit administratif, l'autorisation municipale de l'article 3 RCES relève d'un pouvoir lié. La disposition contenue dans la LQE qui habilite le gouvernement à adopter un règlement relatif aux eaux souterraines ne prévoit pas la

¹⁵³ -Articles 40 à 44, 61 et annexe II RCES. Il s'agit de la région de Mercier et des Îles-de-la-Madeleine.

¹⁵⁴ -Articles 3 et 63 RCES, et 86 LQE. Notons que les Municipalités régionales de comtés (ci-après «MRC») sont chargées de l'application de ce régime dans certains cas : article 8 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, L.R.Q. c. O-9.

¹⁵⁵ -Article 3 RCES.

¹⁵⁶ -Article 31 al.3 RCES. Voir ci-dessous 2.1.2.

¹⁵⁷ -Notons deux exceptions : articles 22 et 23 RCES.

possibilité d'une subdélégation d'un pouvoir discrétionnaire en faveur des municipalités¹⁵⁸. Dans un tel cas, les règles générales d'exercice du pouvoir de réglementer interdisent la subdélégation d'un pouvoir¹⁵⁹. La présomption de validité des règlements impose de trouver une interprétation du RCES qui soit légale¹⁶⁰. Ainsi, l'autorisation municipale de l'article 3 RCES constitue un acte administratif d'exécution.

Les municipalités ne disposent donc d'aucune discrétion quant à l'octroi d'une autorisation pour un ouvrage de captage de moindre capacité. Leur rôle dans l'application des dispositions du RCES relatives à de tels ouvrages est limité à la vérification de la conformité aux normes applicables. Une municipalité ne peut refuser d'accorder un permis dans la mesure où les normes d'installation, d'aménagement et de localisation prévues pour les ouvrages de captage de moindre capacité soumis au premier régime du RCES sont respectées. Par conséquent, une municipalité ne peut pas refuser d'émettre un permis pour l'aménagement d'un ouvrage assujéti et conforme au motif que le débit de l'aquifère est limité ou que la capacité de captage d'un projet dépasse la recharge compte tenu de la capacité de captage totale déjà installée. Les autorités municipales ne disposent pas d'un pouvoir de gestion quantitative des eaux souterraines relativement aux ouvrages soumis à leur autorisation, soit les ouvrages de captages dont la capacité est inférieure à 75 m³/jour. Sous ce seuil, le RCES ne propose pas de régime de gestion quantitative permettant de contrôler un projet de captage des eaux souterraines même s'il menace la permanence de la ressource ou risque de créer un conflit d'usage entre divers utilisateurs¹⁶¹.

Ainsi, le seuil en deçà duquel les municipalités sont responsables de l'application du RCES aux ouvrages de captage revêt une importance fondamentale pour la gestion quantitative des eaux souterraines : sous le seuil de 75 m³/jour, le volet quantitatif du captage des eaux souterraines reste principalement dépendant du droit de propriété immobilière et de la volonté de son titulaire. Les nombreuses propositions relatives à ce seuil provenant d'usagers de la ressource lors de l'élaboration du RCES démontrent l'importance des enjeux entourant cette question¹⁶². D'ailleurs, certains utilisateurs de la ressource ont présenté des propositions visant à se soustraire au contrôle quantitatif du RCES par une modification du seuil de 75 m³/jour afin de préserver la latitude accordée par le droit de propriété immobilière et d'éviter les coûts liés à un contrôle quantitatif contraignant sur l'utilisation des eaux souterraines¹⁶³.

¹⁵⁸ -Article 46 al.s) LQE.

¹⁵⁹ -*L'action gouvernementale*, supra note 121, p.159-161, 182-194 et 530-531.

¹⁶⁰ -*Ibid*, p.517.

¹⁶¹ -Tel que mentionné ci-dessus, l'aménagement de certains ouvrages de captage dont la capacité est inférieure au seuil de 75 m³/jour est soumis à l'autorisation ministérielle : les projets alimentant plus de 20 personnes et les projets captant des eaux de source ou minérales. De telles exceptions s'expliquent par le besoin de protéger la santé publique (art.33 RCES) et d'assurer la sécurité alimentaire (art.34 RCES) plutôt que par des impératifs de gestion quantitative de la ressource.

¹⁶² -*L'eau ressource à protéger*, supra note 17, Tome I p.21-22 et Tome II p.51-52.

¹⁶³ -L'Union des producteurs agricoles (ci-après «UPA») a notamment proposé de faire monter le seuil aux environs de 137 m³/jour pour ne pas contraindre les fermes maraîchères. Ces fermes peuvent effectivement consommer beaucoup plus que 75 m³/jour d'eau souterraine. Par ailleurs, le coût des études hydrologiques peut s'élever jusqu'aux environs de 40 000\$: Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, *Guide de conception des installations de production d'eau potable*, Québec, Gouvernement du

2.1.1.2. Les contraintes applicables à l'encadrement juridique des captages de moindre capacité

Le choix d'établir un seuil de capacité de captage en deçà duquel le contrôle quantitatif sur l'exploitation des eaux souterraines n'existe pas s'explique par deux facteurs principaux. Le premier facteur n'est pas lié à des considérations relatives à la gestion de la ressource mais résulte plutôt de l'incohérence du droit : la mise en place d'un seuil révèle que l'établissement d'un régime de gestion est hypothéqué par le statut juridique incertain de la ressource. Lors de l'élaboration du RCES, l'eau souterraine est encore considérée comme un bien appartenant au propriétaire foncier¹⁶⁴. Il n'est alors pas possible d'envisager un pouvoir réglementaire qui puisse interdire ou restreindre de façon significative le prélèvement de la ressource sans amorcer par le fait même un processus d'expropriation représentant une menace pour les usages et droits acquis¹⁶⁵. Or, un tel processus peut provoquer l'apparition d'un important contentieux et forcer la collectivité à engager des ressources considérables.

Les dispositions actuelles prévues par le premier régime du RCES permettent d'éviter le problème créé par le statut juridique incertain de la ressource puisqu'elles n'accordent pas aux municipalités un pouvoir de gestion quantitative des eaux souterraines. Plus particulièrement, l'encadrement juridique de l'autorisation municipale ne limite pas les droits acquis et ne prévoit pas de mesure coercitive : non seulement l'article 3 RCES ne vise pas les ouvrages déjà installés, mais en plus le RCES ne prévoit aucune infraction pour une contravention à cet article¹⁶⁶. Le droit ne permet donc pas de sanctionner le propriétaire qui aménage un puits de captage soumis et conforme aux dispositions des articles 4 à 23 RCES mais qui néglige ou refuse de demander l'autorisation prescrite par l'article 3 RCES. Il est possible que l'application de l'article 3 RCES en souffre puisque le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après «MDDEP») signale que :

«Depuis l'entrée en vigueur de cet article, de nombreux cas d'application déficiente de celui-ci ont été portés à notre attention; refus de certaines municipalités d'émettre les permis, exécution de travaux d'aménagement sans permis municipal.»¹⁶⁷

Québec, 2001-(mises à jour périodiques) (ci-après «*Production d'eau*»), Volume 2, p.6-8 (pagination multiple). Or, le secteur agricole peut difficilement assumer un accroissement de ses coûts de production à la suite de l'imposition de nouvelles obligations réglementaires : Union des producteurs agricoles, *Mémoire sur le Projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Longueuil, Union des producteurs agricoles, 1996, p.6-7; Union des producteurs agricoles, *Mémoire sur le Projet de règlement sur le captage des eaux souterraines*, Longueuil, Union des producteurs agricoles, 2001 (ci-après «*Mémoire UPA*»), p.6-8 et 10-11.

¹⁶⁴ -Voir Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines, Document de travail*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997 (ci-après «*Politique des eaux souterraines*»), p.7-8, 12-13 et 32, de même que *La problématique des eaux souterraines, supra* note 10, p.44, 47-48 et 53.

¹⁶⁵ -*Plan d'action, supra* note 49, p.23-25.

¹⁶⁶ -Voir les articles 50 et 51 RCES.

¹⁶⁷ -Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, *Guide d'interprétation du Règlement sur le captage des eaux souterraines (deuxième version)*, document non publié, mise à jour du 6 février 2006 (ci-après «*Guide RCES*»), p.3 des commentaires relatifs à l'article 3

Ainsi, la dimension quantitative du droit d'usage du propriétaire immobilier sur les eaux souterraines reste, à toute fin pratique, libre d'interférence réglementaire sous le régime du RCES afférent aux ouvrages de captage de moindre capacité¹⁶⁸. La perception d'incertitudes relatives au statut juridique de l'eau souterraine, incertitudes résultant de la survivance du dogme de la propriété de la ressource, constitue effectivement une contrainte en matière de gestion quantitative.

Deuxièmement, pour l'autorité réglementaire, le choix d'établir un seuil relève du calcul coûts-bénéfices. L'efficacité économique requiert que les puits individuels qui assurent l'alimentation en eau à des fins domestiques ne soient pas sujets à un régime de gestion quantitative. Les impacts de ces puits sur les autres usages anthropiques ou l'environnement sont généralement perçus comme négligeables¹⁶⁹. De plus, leur nombre est estimé entre 200 000 et 250 000 lors de l'élaboration du RCES¹⁷⁰. Ainsi, il est possible d'argumenter que les ressources requises pour recenser et évaluer le débit de tous ces ouvrages sont disproportionnées par rapport aux bénéfices potentiels d'un régime effectif en assurant la gestion quantitative. Le principe de l'usager-payeur, qui permettrait néanmoins la mise en œuvre d'un tel régime à un coût économique acceptable pour le gouvernement, est écarté en raison des stigmates politiques dont il est porteur¹⁷¹.

Cependant, la seule nécessité d'exclure les ouvrages de captage individuels à des fins domestiques n'explique pas que le seuil de capacité de captage soit établi à 75 m³/jour : les prélèvements d'eau à des fins domestiques sont 37 fois moins élevés que le seuil choisi¹⁷². Il est plus probable que le seuil de 75 m³/jour soit retenu lors de l'élaboration du RCES parce que toutes les activités de captage répertoriées ayant un impact significatif sur la ressource, sur les autres utilisateurs ou sur l'environnement ont des débits supérieurs à ce seuil¹⁷³. Afin de limiter les coûts administratifs liés au régime de gestion quantitative des

RCES.

¹⁶⁸ -À cet effet, l'intention de l'autorité réglementaire est claire : Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Vol.37 N°25, 23 mai 2001, p.1394.

¹⁶⁹ -Voir notamment *Politique des eaux souterraines*, supra note 164, p.34, et *L'eau ressource à protéger*, supra note 17, Tome I, p.21-22.

¹⁷⁰ -Commission sur la gestion de l'eau au Québec, *Transcriptions des séances publiques de consultation*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, séance tenue à Québec le 3 juin 1999, p.121.

¹⁷¹ -Le principe de l'usager-payeur est reconnu dans *Politique des eaux souterraines*, supra note 164, p.20. Pour un aperçu des résistances sociales à l'égard d'une interférence réglementaire sur les ouvrages de captage individuels, voir Québec, Assemblée nationale, Commission permanente des transports et de l'environnement, «Étude des crédits du ministère de l'Environnement», *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, Vol.37 N°3, 26 avril 2001, p.29.

¹⁷² -Il s'agit d'une estimation minimale sur la base d'une consommation résidentielle de 2 m³/jour. La différence entre le seuil choisi et les prélèvements domestiques serait plus importante si elle était fondée sur une estimation des débits de captage réels des ouvrages utilisés à des fins domestiques. Selon Georges Gangbazo, *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2006, p.2, 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), et la consommation résidentielle québécoise est estimée à 395 l/p/j. Notons qu'un litre équivaut à 0,001 m³. À l'égard de la quantité d'eau consommée à des fins domestique, voir aussi *infra* note 391.

¹⁷³ -*L'eau ressource à protéger*, supra note 17, Tome I, p.21-22, et Tome II, p.43-45; *Guide RCES*, supra note 167, p.2 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES.

eaux souterraines prévu par le RCES dans le cadre de l'autorisation ministérielle, il est préférable de hausser le seuil de capacité de captage jusqu'à exclure tous les projets qui n'ont pas d'impacts significatifs. Dans ce contexte, la fixation du seuil en deçà de 75 m³/jour est contraire au principe d'efficacité économique.

2.1.2. Les projets de captage de capacité importante : l'autorisation ministérielle

L'étude du régime de l'autorisation ministérielle du RCES est présentée en deux volets. En premier lieu est détaillé le champ d'application du régime afin de déterminer les usages de la ressource que l'autorisation ministérielle vise. Par la suite, la nature et les modalités du pouvoir ministériel sont explorées afin de déterminer la portée du mécanisme d'autorisation en tant que régime de gestion des eaux souterraines.

2.1.2.1. Le champ d'application de l'autorisation ministérielle

L'étendue du champ d'application de l'autorisation ministérielle dépend de plusieurs facteurs. Un premier facteur qui circonscrit le champ d'application du régime d'autorisation ministérielle relève de la date de mise en œuvre du RCES. Ne sont pas visées par le régime d'autorisation ministérielle les installations de captage existantes en date du 15 juin 2003¹⁷⁴. Les usages d'eau souterraine antérieurs à cette date doivent cependant faire l'objet d'un avis indiquant au Ministre leur emplacement, les volumes d'eau prélevés et les fins auxquelles l'eau est utilisée¹⁷⁵. En somme, le RCES reconnaît une forme de droit acquis pour les usages antérieurs à l'application du Règlement¹⁷⁶.

Un deuxième facteur qui délimite le champ d'application du régime d'autorisation ministérielle relève de la terminologie utilisée dans le RCES : l'autorisation ministérielle vise certains *projets* de captage dont la capacité est d'au moins 75 m³/jour¹⁷⁷. Ici, le terme *projet* doit être compris par rapport au terme *ouvrage*, qui est utilisé dans le premier régime du RCES visant les puits de moindre capacité. Cette modulation terminologique a pour objectif de subordonner à l'autorisation ministérielle les projets composés de plusieurs ouvrages de captage dont la capacité individuelle est inférieure au seuil de 75 m³/jour. En principe, les promoteurs de projets de captage ne peuvent se soustraire à l'application du régime d'autorisation ministérielle en multipliant les ouvrages de moindre capacité dans un faible périmètre : selon le guide d'interprétation du RCES, les ouvrages séparés par une distance inférieure à 100 m sont considérés comme un même projet soumis à l'autorisation ministérielle si le total de leurs capacités individuelles dépasse 75 m³/jour¹⁷⁸.

¹⁷⁴ -Articles 31 et 65 §2° RCES; *Guide RCES*, supra note 167, p.3 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES; *Couture c. Plante*, [2005] R.D.I. 548 (C.S.), p.555, à l'effet que le RCES n'est pas rétroactif.

¹⁷⁵ -Article 59 RCES.

¹⁷⁶ -Par conséquent, un très grand nombre d'installations de captage ont été aménagées juste avant la mise en œuvre du Règlement : Québec, Assemblée nationale, Commission permanente des transports et de l'environnement, «Étude des crédits du ministère de l'Environnement», dans *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, Vol.37 N°39, 10 avril 2002, p.15.

¹⁷⁷ -Voir article 31 RCES.

¹⁷⁸ -*Guide RCES*, supra note 167, p.7 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES. Cette règle est souple. Elle est énoncée à des fins indicatives et ne lie pas le Ministre : voir *L'action gouvernementale*, supra note 121, p.91 et 113.

Il est possible d'éviter le problème des puits multiples de moindre capacité en visant les exploitants ou propriétaires plutôt que les installations de captage d'eau souterraine¹⁷⁹. Une telle solution n'est pas favorisée car elle est perçue comme un obstacle au transfert de propriété des installations de captage¹⁸⁰. Néanmoins, sous le régime d'autorisation ministérielle actuel, le transfert de propriété des installations de captage n'est pas facilité pour autant : selon l'interprétation ministérielle, un transfert automatique d'une autorisation ministérielle à la suite d'une transaction de vente est impossible, et le nouvel exploitant doit demander une nouvelle autorisation au Ministre¹⁸¹.

L'objectif d'une telle interprétation est recommandable puisqu'elle favorise le suivi des usages de la ressource : à long terme, l'accumulation des transactions immobilières restreindrait le nombre d'installations sans autorisation, ce qui accroîtrait le champ d'application du régime d'autorisation ministérielle. Cependant, il est difficile de concevoir comment l'article 31 RCES, qui vise uniquement des *projets*, peut forcer les nouveaux propriétaires d'une installation de captage déjà aménagée et en opération à demander une autorisation ministérielle. Une telle interprétation de *projet* rendrait le RCES rétroactif, ce qui est contraire à l'intention de l'autorité réglementaire¹⁸². Ainsi, il est à craindre que l'accumulation des transferts de propriété portant sur les installations de captage des eaux souterraines ne réduise progressivement l'efficacité du régime d'autorisation ministérielle.

Un troisième facteur qui restreint le champ d'application de l'autorisation ministérielle du RCES découle de la disposition de la LQE qui habilite le gouvernement à adopter le Règlement¹⁸³. Cette disposition accorde le pouvoir de «régir l'exploitation des eaux souterraines *en fonction des différents usages*». Selon un avis juridique émis en 2004 par le MDDEP, cette disposition ne permet pas l'adoption d'un règlement qui vise les activités d'extraction d'eau souterraine pour lesquelles il n'y a pas d'usage ultérieur mais seulement un rejet de celle-ci en surface du sol ou dans un cours d'eau¹⁸⁴. De telles activités d'extraction sont notamment exercées par les exploitants de mines, carrières et sablières qui pompent l'eau souterraine et la rejette en surface afin d'assécher le plancher d'exploitation et de faciliter le travail minier. Or, «[l]'activité qui remporte la palme en matière de volumes d'eau [souterraine] extraits est le pompage minier»¹⁸⁵.

Un quatrième facteur qui risque de limiter l'étendue du régime d'autorisation ministérielle provient d'une incohérence de forme. L'augmentation de la capacité de captage de certaines installations en exploitation n'est pas explicitement subordonnée à l'obtention d'une autorisation. En effet, selon une interprétation restrictive du RCES, la modification d'une installation de captage de capacité supérieure à 75 m³/jour est exclue du

¹⁷⁹ -Les principaux régimes administratifs d'autorisation prévus par la LQE fonctionnent ainsi : voir l'article 22 LQE.

¹⁸⁰ -Le *Mémoire UPA*, *supra* note 196, p.7, demande de lier les autorisations à l'objet de propriété plutôt qu'au propriétaire ou à l'exploitant afin de simplifier les transactions lors des transferts de propriété.

¹⁸¹ -*Guide RCES*, *supra* note 167, p.9 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES.

¹⁸² -Voir *supra* note 209.

¹⁸³ -Article 46 al.s) §1° LQE.

¹⁸⁴ -*Guide RCES*, *supra* note 167, p.2 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES.

¹⁸⁵ -*L'eau ressource à protéger*, *supra* note 17, Tome II, p.45.

régime d'autorisation ministérielle¹⁸⁶. Ainsi, aucune autorisation ne serait requise pour une modification portant la capacité de captage d'une installation de 76 m³/jour à 1 000 m³/jour. Il est incohérent que seules les augmentations de capacité de captage subordonnées à l'autorisation ministérielle soient celles dont la capacité de captage initiale est inférieure à 75 m³/jour. Cette interprétation doit être rejetée car elle est contraire à l'objet du RCES et menace sa mise en application. Néanmoins, une modification formelle de la disposition pertinente du RCES permettrait d'empêcher toute controverse et de subordonner explicitement à l'autorisation ministérielle toute demande visant à augmenter la capacité d'une installation dont la capacité dépasse déjà 75 m³/jour.

2.1.2.2. La nature et les modalités de l'autorisation ministérielle

Les dispositions de la LQE et du RCES instituant le pouvoir ministériel d'octroyer une autorisation ne donnent pas d'indications sur sa nature ou ses modalités d'exercice¹⁸⁷. Il est nécessaire de procéder à une étude plus détaillée de l'encadrement juridique du pouvoir d'autorisation ministérielle afin de préciser en quoi ce régime administratif régit l'allocation des eaux souterraines. Deux éléments, étudiés dans cet ordre, permettent de conclure que l'autorisation ministérielle constitue effectivement un régime de gestion quantitative : la finalité du RCES et les obligations relatives à la demande d'autorisation.

D'abord, l'étude de la finalité du RCES permet de déterminer que l'autorisation ministérielle est un régime de gestion quantitative des eaux souterraines. L'objectif du Règlement est énoncé à l'article 1 RCES. Selon le texte de cette disposition, le RCES vise à régir le captage des eaux souterraines pour :

1. empêcher que le captage de ces eaux par un propriétaire ou par un exploitant nuise abusivement à ses voisins, notamment par l'abaissement de la nappe phréatique ou par la diminution de la pression artésienne;
2. prévenir le puisage de l'eau en quantité abusive compte tenu de sa disponibilité;
3. minimiser la répercussion négative du captage sur les cours et plans d'eau, sur les personnes qui ont droit à leur utilisation ainsi que sur les écosystèmes qui leur sont associés.

Le texte de l'article 1 RCES est une transposition directe de la règle de responsabilité extracontractuelle pour l'usage des eaux souterraines dégagée par le droit américain¹⁸⁸. À ce titre, l'objectif du RCES énonce donc une règle de gestion quantitative des usages de la ressource¹⁸⁹. Or, le pouvoir du Ministre doit être exercé conformément à l'objet du RCES, qui en exprime la finalité précise; l'objectif du Règlement fournit le cadre dans lequel le pouvoir est exercé¹⁹⁰. Selon le *Guide d'interprétation* du RCES, les paramètres décisionnels applicables à l'autorisation ministérielle sont effectivement

¹⁸⁶ -Interprétation *a contrario* de l'article 31 al.1 §3 RCES.

¹⁸⁷ -Voir l'article 46 al.s) §1°LQE et l'article 31 RCES.

¹⁸⁸ -Voir American Law Institute, *Restatement of the Law, Second, Torts*, 2^{ième} éd., Saint-Paul, American Law Institute Publishers, 1979 (ci-après «*Restatement*»), p.258.

¹⁸⁹ -*Ibid*, p.181-186 et 253-258.

¹⁹⁰ -*L'action gouvernementale*, *supra* note 121, p.67-72, 79 et 524.

détaillés par l'article qui fixe l'objectif du Règlement : l'exercice du pouvoir ministériel doit permettre une gestion de la ressource conforme à l'article 1 RCES¹⁹¹.

Sous cet angle, la nature de l'autorisation ministérielle comme régime de gestion quantitative de la ressource apparaît incontestable. L'eau souterraine est effectivement perçue comme une ressource dont le volume disponible en un moment donné est fini. Le jeu à somme nulle entre les usages de la ressource est identifié comme le véritable enjeu dont le pouvoir ministériel doit trancher¹⁹². Le Ministre doit nécessairement disposer du pouvoir de refuser certaines demandes pour l'usage de quantités d'eau constituant des abus, entraînant des répercussions négatives non minimisées, ou causant des nuisances abusives. Le régime d'autorisation ministérielle comprend donc un pouvoir discrétionnaire¹⁹³. D'ailleurs, seul le Ministre et son sous-ministre peuvent octroyer une autorisation¹⁹⁴.

Toutefois, le pouvoir discrétionnaire du Ministre doit être interprété restrictivement car il affecte les droits des individus à capter de l'eau souterraine¹⁹⁵. Le RCES ne laisse pas une grande marge de manœuvre au Ministre pour évaluer si un usage entraîne des nuisances abusives, des abus ou des répercussions négatives. En effet, le Règlement oblige le demandeur d'une autorisation de captage à présenter au Ministre des informations et des documents qui définissent de façon objective ce qui constitue une nuisance abusive, un abus ou des répercussions négatives dans ce cas précis¹⁹⁶.

Pour obtenir l'autorisation ministérielle, il faut préalablement divulguer le débit total d'eau souterraine qui sera prélevé à chaque mois d'une année¹⁹⁷. Il faut aussi fournir une étude hydrogéologique relative à l'installation de captage projetée établie sous le sceau d'un ingénieur ou d'un géologue¹⁹⁸. Le contenu de ces études hydrogéologiques n'est pas fixé en détail par le Règlement¹⁹⁹. Toutefois, le RCES impose qu'elles comportent au moins

¹⁹¹ -*Guide RCES, supra* note 167, p.1 des commentaires relatifs à l'article 1 RCES.

¹⁹² -*L'eau ressource à protéger, supra* note 17, Tome II, p.43.

¹⁹³ -Le pouvoir d'autorisation ministériel accordé par l'article 46 al.s) §1 LQE se substitue au pouvoir d'autorisation ministérielle de l'article 32 LQE pour les projets visés par le RCES : Québec, Assemblée nationale, Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, «Étude détaillée du projet de loi N°52 – Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments et modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement», dans *Journal des débats de la Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, Vol.35.2 N°12, 6 novembre 1996, p.31. Or, l'article 32 LQE accorde un pouvoir discrétionnaire : Yvon Duplessi, Jean Héту & Jean Piette, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p.107.

¹⁹⁴ -*Décret concernant les modalités de signature de certains documents du ministère de l'Environnement*, D. 711-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II No.26, p.4157 [R.Q., c. M-15.2.1, r.0.1]; *Guide RCES, supra* note 167, p.9 des commentaires relatifs à l'article 31 RCES; *Comité des citoyens de la Presqu'île-Lanaudière c. Québec (Procureur général)*, J.E. 2006-1872 (C.S.) (ci-après «*Presqu'île-Lanaudière c. Québec*»), p.30-31; *Ferme René Gagnon, s.e.n.c. c. Tribunal administratif du Québec*, J.E. 2006-848 (C.A.) (ci-après «*Ferme René Gagnon c. TAQ*»), p.15-18.

¹⁹⁵ -Voir *L'action gouvernementale, supra* note 121, p.167 et 818-819.

¹⁹⁶ -Voir le chapitre IV du RCES, articles 32 à 37 RCES.

¹⁹⁷ -Article 32 al.1 §7° RCES.

¹⁹⁸ -Articles 33-37 RCES.

¹⁹⁹ -Le *Projet de règlement de captage des eaux souterraines*, publié le 13 juin 2001 dans la Gazette Officielle du Québec, Partie II N°24, p.3586 (ci-après «*PRCES*»), dictait plus précisément le contenu des

un volet quantitatif établissant *l'impact* du projet de captage sur l'environnement et sur les autres usagers²⁰⁰. Les règles de l'art applicables en matière d'essai de pompage et d'interprétation des résultats précisent spécifiquement les questions qui doivent être abordées et détaillées dans une étude hydrogéologique à l'égard des *impacts* d'un projet de captage sur l'environnement et les autres usagers :

«Dans le cas d'un ouvrage de captage des eaux souterraines, la notion d'impact peut être définie de la façon suivante. [...]

Le propriétaire d'un fonds qui extrait de l'eau souterraine et l'utilise pour répondre à un besoin jugé raisonnable peut être tenu responsable d'un impact sur l'environnement, y compris un dommage à autrui, lorsque :

1. *le rabattement généré par le pompage d'eau souterraine est tel qu'il oblige au autre usager à modifier son ouvrage de captage pour pouvoir subvenir à ses besoins raisonnables en eau;*
2. *le volume d'eau souterraine extrait excède la part de la recharge annuelle ou de ses réserves en place qui lui est alloué (si un tel système existe);*
3. *le volume d'eau souterraine extrait affecte de manière significative les niveaux d'étiage d'un milieu humide, d'un plan d'eau ou d'une source, c'est-à-dire qu'il nuit à un écosystème ou à un usager de ces lieux;*
4. *le volume d'eau souterraine extrait génère une dégradation de la qualité de l'environnement.*

[...] Si l'on veut éviter que le nouveau captage génère des impacts, tout dépassement d'un seuil d'alerte [de rabattement] entraînera une réduction du débit de pompage.»²⁰¹

Une étude hydrogéologique réalisée selon les règles de l'art se prononce sur l'exploitation durable de l'ouvrage de captage proposé, ce qui signifie la prévention des conflits d'usage de la ressource en eau souterraine entre les usages actuels et le futur usager²⁰². La comparaison entre le contenu d'une étude hydrogéologique à propos des impacts d'un projet de captage et les trois volets de l'objectif de gestion quantitative prévu à l'article 1 RCES révèle un parallèle direct²⁰³. Le contenu de l'étude hydrogéologique

études hydrogéologiques : articles 23 et 25 PRCSE.

²⁰⁰ -Articles 33, 34 et 36 RCES. Voir aussi *Production d'eau, supra* note 163, Volume 1, p.8-5 et 8-6 (pagination multiple), et Ministère de l'Environnement du Québec, *Contenu des demandes d'autorisation pour les projets d'installations de production d'eau potable*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002 – (mises à jour périodiques), p.4-5. Pour les installations de captage dont la capacité se situe entre 75 m³/jour et 300 m³/jour visées à l'article 35 RCES, le rapport hydrogéologique doit au moins contenir un volet sur les répercussions que l'installation aurait sur les usagers établis dans un rayon de 1 km, *a contrario* sans prendre en compte les répercussions sur l'environnement et les usagers hors du rayon de 1 km.

²⁰¹ -Robert Chapuis, *Guide des essais de pompage et leurs interprétations*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1999 (ci-après «*Guide de pompage*»), 101-102. Le MDDEP reconnaît le contenu du *Guide de pompage* à titre de règles de l'art applicables en matière d'eau souterraine : *Production d'eau, supra* note 163, p.8-5 (pagination multiple).

²⁰² -*Guide de pompage, supra* note 201, p.101, 102 et 106.

²⁰³ -La définition d'impact prévue dans les règles de l'art provient du §858 du *Restatement* : *ibid*, p.101.

offre les informations requises pour chacun des critères que le Ministre doit considérer. L'étude que le Ministre doit recevoir et prendre en compte dans l'exercice de son pouvoir d'autoriser un projet de captage lui permet de respecter les paramètres décisionnels qui s'imposent en vertu du RCES. La définition des impacts d'un projet de captage dans une étude hydrogéologique représente l'élément essentiel qui guide et encadre l'exercice discrétionnaire du pouvoir d'autorisation ministérielle.

Lors du processus menant à l'octroi d'une autorisation, le Ministre doit aussi respecter certaines modalités procédurales. En effet, le pouvoir ministériel est une fonction administrative, ce qui oblige le Ministre à agir équitablement envers le demandeur de l'autorisation²⁰⁴. Cette obligation emporte principalement deux droits pour le demandeur : 1) le droit à la communication préalable des motifs et des éléments pouvant entraîner une décision défavorable, tels les plaintes ou oppositions de tiers relatives au projet de captage²⁰⁵; 2) le droit de présenter des observations et un dossier complet en plus de faire valoir les arguments au soutien de la demande²⁰⁶. Si le Ministre refuse la demande d'autorisation, il doit communiquer sa décision sommairement motivée en termes clairs au demandeur²⁰⁷. Il existe un droit d'appel de la décision du Ministre²⁰⁸.

Pour compléter la qualification juridique du pouvoir discrétionnaire d'autorisation ministérielle, il faut indiquer qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir quasi judiciaire²⁰⁹. Par ailleurs, l'autorisation ministérielle constitue un acte administratif de type opérationnel plutôt que politique²¹⁰. L'ensemble de l'étude du pouvoir d'accorder ou de refuser une

²⁰⁴ -Voir *Compagnie pétrolière impériale c. Québec*, [2003] 2 R.C.S. 624, p.643-651; *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3 (ci-après «LJA»), articles 2-4 et 9.

²⁰⁵ -Article 5 §1^o et 2^o LJA.

²⁰⁶ -Articles 4 §2^o et 5 §3^o LJA.

²⁰⁷ -Articles 5 §1^o et 8 LJA; *Québec (Ministre de l'Environnement et de la Faune) c. Marina L'Escale inc.*, [2000] R.J.Q. 1375 (C.A.), p.1384-1385.

²⁰⁸ -*L'action gouvernementale*, supra note 121, p.854; article 96 LQE; *Labrecque (Municipalité de) c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, 21 mars 2007, Tribunal administratif du Québec, MM. Jean Proteau & Gérard Lavoie, STE-Q-132109-0611.

²⁰⁹ -Voir *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, p.941-942; *M.R.N. c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, p.504; Patrice Garant, *Droit administratif*, 5^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004 (ci-après «*Droit administratif*»), p.187; Jean-Pierre Villaggi, «La justice administrative», 119, p.123, dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006 (ci-après «*Justice administrative*»); *Gagné c. Caillé*, J.E. 81-1 (C.S.) par analogie. L'atteinte au droit d'utilisation découlant de la propriété immobilière est probablement insuffisant pour faire basculer le pouvoir ministériel de l'article 31 RCES dans la catégorie des pouvoirs quasi judiciaires. De plus, bien que le Ministre doive soulever plusieurs intérêts divergents par l'intermédiaire de l'impact d'un projet de captage sur les autres usagers et des inconvénients qu'ils subissent, l'élément du devoir procédural ne repose pas non plus sur des indices assez clairs pour conclure à son existence.

²¹⁰ -Voir *Droit administratif*, supra note 209, p.1021, et Michel Bélanger, «Contrôle et responsabilité de l'État en matière d'environnement», 145, p.200, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000 (ci-après «*Contrôle et responsabilité de l'État*»). D'abord, les paramètres décisionnels qui encadrent le pouvoir ministériel ne laissent aucune marge au Ministre pour décider de l'opportunité du projet dans l'ensemble du développement économique et de la planification régionale – si un projet est conforme à ces paramètres il est accepté. Ensuite, l'autorisation ministérielle est le dernier échelon de mise en œuvre du volet quantitatif de la politique de gestion des eaux souterraines car l'étude du RCES permet de conclure

autorisation ministérielle permet donc de conclure qu'il s'agit d'un pur acte administratif discrétionnaire restreint.

Le pouvoir d'accorder ou de refuser une autorisation ministérielle ne doit pas être confondu avec un deuxième pouvoir discrétionnaire relatif aux autorisations ministérielles qui est prévu par la disposition habilitante de la LQE. Selon cette disposition, le Ministre dispose effectivement du pouvoir d'adjoindre à l'autorisation toute condition qu'il juge nécessaire²¹¹. La discrétion ministérielle par rapport à cet autre pouvoir est large²¹². Le pouvoir du Ministre d'imposer des conditions lors de l'octroi d'une autorisation est principalement relié à la gestion qualitative des eaux souterraines, bien que certaines conditions puissent constituer des mesures d'atténuation des inconvénients potentiels que les aspects quantitatifs d'un projet de captage entraîneraient pour les usages en place.

2.2. La répartition par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

La LPTAA désigne comme zone agricole un ensemble de territoires destinés à l'agriculture²¹³. La zone agricole s'étend sur environ 63 000 km² du territoire méridional québécois²¹⁴. Dans cette zone, la LPTAA met en place un régime juridique d'exception pour l'aménagement du territoire.

L'application de la LPTAA entraîne plusieurs répercussions sur la gestion des eaux souterraines²¹⁵. Toutefois, l'impact spécifique de la LPTAA sur la gestion quantitative de la ressource est plus limité. Il résulte d'un mécanisme restreignant l'accès à la ressource qui peut être présenté ainsi : en zone agricole, un usage des eaux souterraines qui ne constitue pas une activité agricole ou n'est pas lié à la pratique de l'agriculture doit être autorisé par la Commission sur la Protection du Territoire agricole (ci-après «CPTAQ») avant qu'une demande d'autorisation ne soit présentée conformément au RCES²¹⁶.

qu'il n'existe aucun autre instrument à cet effet – si l'autorisation ministérielle est de type politique, comment l'encadrement quantitatif des eaux souterraines est-il mis en œuvre? Finalement, il est contraire à la volonté législative de soustraire le pouvoir ministériel aux poursuites en responsabilité par le biais d'une immunité en le catégorisant comme politique alors que l'objectif du régime d'autorisation ministérielle vise justement à prévenir les nuisances abusives et les répercussions négatives à l'égard de ceux qui ont droit à l'utilisation des eaux.

²¹¹ -Article 46 al.s) §1° LQE.

²¹² -Voir *Droit administratif*, supra note 209, p.303.

²¹³ -Par rapport à la gestion quantitative des eaux souterraines, les différences relatives à l'application du régime de la LPTAA dans les divers types de territoires agricoles ne sont pas pertinentes du fait des articles 39 et 54-56 LPTAA.

²¹⁴ -Commission de protection du territoire agricole du Québec, *Rapport annuel 2005-2006*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p.2. Voir le Schéma 3 en Annexe pour une carte de la zone agricole.

²¹⁵ -Voir notamment Lorne Giroux, «Le contrôle municipal de l'épandage des déjections animales en zone agricole : pouvoir réel ou constat d'impuissance?», 311, p.342-344, dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2003, et Daniel Bouchard & Kim Rivard, «Protection de l'eau et gestion des cours d'eau : un besoin d'harmonisation et de modernisation», 3, p.24-33, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2003.

²¹⁶ -Voir les articles 1 al.1 §0.1, 1 al.1 §1, 3 al.2 §a, 26, 97 et 98 LPTAA, de même que l'article 62 RCES.

Malgré que la LPTAA ait un champ d'application limité et que son impact sur la gestion quantitative des eaux souterraines soit apparemment restreint, l'étude du régime mis en place par cette loi est justifiée pour plusieurs motifs. D'abord, l'approvisionnement en eau dans les régions rurales, et notamment l'alimentation municipale en eau potable, provient principalement de sources souterraines²¹⁷. Ensuite, l'entrée en vigueur du RCES, qui coïncide avec l'application du nouveau cadre juridique relatif à la gestion de la qualité de l'eau potable, entraîne une réorganisation des services d'approvisionnement en eau dans plusieurs municipalités²¹⁸. L'installation d'ouvrages de captage des eaux souterraines pour l'alimentation d'un aqueduc municipal est généralement privilégiée parce qu'un tel projet entraîne des coûts inférieurs aux coûts de l'aménagement d'une usine de filtration pour l'approvisionnement en eau de surface²¹⁹. Le creusage de puits municipaux supplémentaires en zone agricole peut aussi être motivé par une situation de stress hydrique²²⁰. Une telle dynamique entraîne l'appropriation des eaux souterraines à des fins d'alimentation alors que les agriculteurs considèrent que cette ressource est vouée à l'agriculture en territoire rural²²¹. Dans ce contexte, l'étude détaillée du régime de la LPTAA apparaît nécessaire car elle est révélatrice d'un volet particulièrement sensible de la répartition de la ressource.

Afin de préciser l'impact de la LPTAA sur la gestion quantitative des eaux souterraines, sont d'abord définies les activités visées par l'autorisation de la CPTAQ. Ensuite, sont étudiés les critères qui déterminent la décision d'autoriser ou de refuser un usage des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles. Finalement, le cadre procédural relatif à l'exercice du pouvoir décisionnel de la CPTAQ est détaillé.

2.2.1. Les usages de la ressource visés par l'autorisation de la CPTAQ

L'étude des usages de la ressource visés par l'autorisation de la CPTAQ permet de délimiter le champ d'application du régime de la LPTAA dans le cadre de la gestion quantitative des eaux souterraines.

Règle générale, nul ne peut utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture dans une zone agricole sans l'autorisation de la CPTAQ²²². Ainsi, les projets de captage d'eau souterraine à des fins d'élevage et d'alimentation des animaux ou les travaux d'irrigation

²¹⁷ -René Beaudet, *Les eaux souterraines*, document produit dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec sous la cote GENE 108.1, 1999, p.16; *L'eau ressource à protéger, supra* note 17, Tome I, p.16.

²¹⁸ -Voir *Municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel*, 13 janvier 2005, C.P.T.A.Q., M. Guy Lebeau & Mme Josette Dion, 338661; *Municipalité de Saint-Eugène-d'Argentenay et Bédard*, 3 mars 2004, C.P.T.A.Q., MM. Guy Lebeau & Ghislain Girard, 333764; *Municipalité de Saint-Benoît-Labre et Foresterie D.M. Thibodeau inc.*, 16 janvier 2003, C.P.T.A.Q., MM. Guy Lebeau & Ghislain Girard, 326516 (ci-après «*Saint-Benoît-Labre et Foresterie D.M.*»).

²¹⁹ -Voir *Municipalité du Lac-Mégantic et Lapierre*, 6 avril 2005, C.P.T.A.Q., Mmes Diane Montour & Marie-Josée Gouin, M. Pierre Rinfret, 334930 (ci-après «*Lac-Mégantic et Lapierre*»); *Saint-Benoît-Labre et Foresterie D.M.*, *supra* note 218.

²²⁰ -Voir *Municipalité de Lambton et Martin Lapointe*, 23 octobre 2002, C.P.T.A.Q., MM. Gary Coupland & Guy Lebeau, 324479 (ci-après «*Lambton et Lapointe*»); *Ville de Thetford Mines c. Municipalité d'Irlande*, J.E. 2004-535 (C.S.) (ci-après «*Thetford Mines c. Irlande*»); *Municipalité de Dudswell*, 22 mars 2005, C.P.T.A.Q., Mme Diane Montour & M. Bernard Trudel, 333498, et *Municipalité de Saint-Paul-d'Abbotsford*, 3 avril 2006, C.P.T.A.Q., Mmes Suzanne Cloutier & Diane Montour, 344719.

²²¹ -*L'eau ressource à protéger, supra* note 17, Tome I, p.16 et 19.

pour la culture des végétaux à partir de sources souterraines ne sont pas soumis à l'autorisation de la CPTAQ préalablement à celle du Ministre sous le RCES²²³.

Par contre, tous les usages de la ressource à des fins autres que l'agriculture sont interdits en zone agricole à moins d'être spécifiquement autorisés par la CPTAQ. C'est notamment le cas des captages d'eau souterraine à des fins d'alimentation humaine ou de consommation industrielle, quelle que soit la quantité d'eau captée²²⁴. Plusieurs exemples jurisprudentiels montrent que de tels usages à des fins autres que l'agriculture sont subordonnés à l'autorisation de la CPTAQ²²⁵.

Toutefois, dans certains cas particuliers, des activités de captage des eaux souterraines ne requièrent pas l'autorisation de la CPTAQ même si leurs fins sont autres qu'agricoles. Premièrement, la LPTAA reconnaît des droits acquis pour l'utilisation d'un lot à des fins autres que l'agriculture en zone agricole dans la mesure où ce lot était déjà utilisé à cette fin lorsque les dispositions de la LPTAA visant à exiger une autorisation de la CPTAQ y ont été rendues applicables²²⁶. Par conséquent, les activités de captage des eaux souterraines qui existent sur un terrain avant qu'il ne soit inclus dans la zone agricole peuvent se poursuivre sans l'autorisation de la CPTAQ²²⁷.

²²² -Articles 26, 55 et 97 LPTAA. Notons que l'utilisation d'un lot à des fins autres qu'agricoles est souvent précédée d'un changement du titulaire du droit de propriété sur le lot, ce qui implique le lotissement ou l'aliénation du lot. Or, ces deux opérations sont généralement subordonnées à l'autorisation de la CPTAQ en zone agricole : articles 28, 29 et 55 LPTAA. Par ailleurs, les particuliers ne peuvent tout simplement pas utiliser un lot en zone agricole à des fins institutionnelles, commerciales, industrielles ou résidentielles lorsque ce lot est contigu ou à proximité des limites de la zone agricole ou d'un périmètre d'urbanisation. La CPTAQ ne peut autoriser une telle utilisation. En effet, les articles 61.2 et 65 al.3 LPTAA ne permettent qu'aux municipalités locales ou aux MRC de faire une demande par rapport à une telle utilisation à proximité des limites de la zone agricole. Les demandes des particuliers pour capter des eaux souterraines sur un tel lot à de telles fins ne sont donc permises en aucun cas. La jurisprudence précise ce que signifient les utilisations à des fins institutionnelles, commerciales, industrielles ou résidentielles au sens de l'article 61.2 LPTAA : *Caron c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 28 août 2002, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-083251-0201, p.10-11. L'affaire *Béland*, [1997] R.P.T.A. 146 (C.P.T.A.Q.), permet d'établir que l'utilisation d'un lot à proximité de la limite de la zone agricole à des fins de captage d'eau souterraine et de vente en vrac est une utilisation commerciale au sens de l'article 61.2 LPTAA. En somme, les articles 61.2 et 65 al.3 LPTAA établissent une frange de terrain en bordure de la zone agricole où l'interdiction d'utiliser un lot à des fins autres que l'agriculture est plus inflexible. Les possibilités d'utiliser un lot à des fins de captage d'eau souterraine qui ne sont pas reliées à l'agriculture sont encore plus limitées dans cette frange qu'en pleine zone agricole.

²²³ -Article 1 §1 LPTAA.

²²⁴ -En général, un ouvrage de captage d'eau souterraine à des fins domestiques ne peut donc pas être installé pour alimenter une résidence, à moins que la construction de la résidence soit autorisée par la CPTAQ ou permise par la LPTAA. Voir *Moreault*, 19 février 2007, C.P.T.A.Q., Mmes Lynn Moreault & Pauli Bernèche, 349142, illustre cette règle.

²²⁵ -*Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) et Houle*, [1995] R.P.T.A. 219 (C.P.T.A.Q.); *Florent & Gilbert Tremblay inc. et Distribution Vrako liée*, [2000] R.P.T.A. 24 (C.P.T.A.Q.); *Saint-Hilaire*, [2001] R.P.T.A. 183 (C.P.T.A.Q.).

²²⁶ -Voir les articles 101, 101.1, et 102 à 105 LPTAA; *Veilleux c. Commission de protection du territoire agricole*, [1989] 1 R.C.S. 839; *Gauthier c. Commission de protection du territoire agricole*, [1989] 1 R.C.S. 859; *Venne c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880.

²²⁷ -L'augmentation du volume des eaux souterraines captées sur un terrain ne requiert pas l'autorisation de la CPTAQ à moins que l'augmentation du volume capté n'implique une augmentation de la superficie du

Deuxièmement, la LPTAA accorde, dans certains cas, un droit de construire une résidence sans l'autorisation de la CPTAQ. Une personne physique ou morale dont la principale occupation est l'agriculture peut, sans l'autorisation de la CPTAQ, construire sur un lot en zone agricole dont elle est propriétaire et où elle exerce sa principale occupation, une résidence pour elle-même, pour son enfant, son employé ou son actionnaire, si la principale occupation de ces personnes est l'agriculture²²⁸. Aussi, une personne peut, sans l'autorisation de la CPTAQ, construire une seule résidence sur un terrain vacant dont elle est propriétaire en zone agricole si ce terrain forme une superficie d'au moins cent hectares²²⁹. Les droits de construire accordés par la LPTAA impliquent nécessairement le droit d'alimenter en eau la résidence²³⁰. Ces deux cas ne sont donc pas visés par l'interdiction d'usage à des fins autres que l'agriculture en zone agricole. L'autorisation préalable de la CPTAQ n'est pas requise pour les captages d'eau souterraine à des fins domestiques lorsqu'une personne exerce un droit de construire une résidence reconnu par la LPTAA.

Finalement, les activités de forage à des fins d'étude et d'exploration des ressources en eau souterraine ne sont pas soumises à l'autorisation de la CPTAQ à cause de leur caractère temporaire²³¹.

2.2.2. Les critères qui déterminent la décision de la CPTAQ

Les critères qui motivent la décision de la CPTAQ par rapport à une demande d'autorisation constituent des contraintes qui limitent les usages des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles en zone agricole.

La décision de la CPTAQ d'autoriser ou de refuser le captage des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles en zone agricole est guidée par plusieurs considérations. Globalement, la CPTAQ doit tenir compte de l'intérêt général de protéger le territoire et les activités agricoles²³². Plus particulièrement, lorsqu'une demande d'autorisation porte sur une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture, le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole, un espace approprié disponible aux fins visées par la demande²³³. La CPTAQ peut rejeter la demande pour le seul motif qu'il y a des espaces appropriés disponibles hors de la zone agricole²³⁴.

sol utilisé à ces fins qui soit supérieure à ce que prévoit l'article 103 LPTAA.

²²⁸ -Voir les articles 40 et 56 LPTAA.

²²⁹ -Articles 31.1 et 56 LPTAA.

²³⁰ -La CPTAQ considère qu'un puits de captage des eaux souterraines permettant l'alimentation domestique d'une résidence construite sans autorisation en vertu d'un droit ou d'un privilège accordé par la LPTAA constitue un usage résidentiel accessoire inclus dans ce droit ou ce privilège : entretient avec M. Daniel Paquette, agronome analyste de la CPTAQ, 4 juillet 2007.

²³¹ -*Saint-Alexis-de-Montcalm (Corporation municipale du village de)*, [1990] R.P.T.A. 244 (C.P.T.A.Q.); *Thetford Mines c. Irlande*, *supra* note 220, p.11-12.

²³² -Article 12 LPTAA.

²³³ -Articles 61.1, 62 al.2 §5 et 65.1 LPTAA. Voir aussi *St-Alexis-de-Montcalm (Municipalité du village de)*, [1992] R.P.T.A. 84 (C.P.T.A.Q.).

²³⁴ -Toutefois, la CPTAQ peut écarter ce critère lors d'une demande d'autorisation de captage au motif que le projet est d'utilité publique : *Lac-Mégantic et Lapierre*, *supra* note 219.

Par ailleurs, lorsqu'elle rend une décision sur une demande d'utilisation à des fins autres que l'agriculture, la CPTAQ doit notamment s'appuyer sur les critères suivants²³⁵ :

- l'effet de l'éventuel usage sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol dans le territoire de la municipalité locale et dans la région du lot visé par la demande d'autorisation²³⁶;
- les effets et les contraintes, pour l'agriculture et plus particulièrement pour les établissements de production animale, qui résultent de l'application des lois et règlements si l'autorisation est accordée;
- le potentiel agricole du lot visé par la demande d'autorisation et des lots avoisinants, de même que les possibilités d'utilisation de ces lots à des fins d'agriculture;
- les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles;
- l'effet de l'autorisation sur le développement économique de la région;
- les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie;
- la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture.

L'application de ces critères guide la CPTAQ quand elle rend une décision²³⁷. Lorsqu'une demande de captage des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles peut causer des inconvénients pour les activités agricoles environnantes, les sites visés pour l'implantation des puits doivent permettre la minimisation des impacts sur l'ensemble des activités agricoles²³⁸. Lorsque les activités agricoles environnantes subissent des inconvénients, une compensation financière peut être accordée aux agriculteurs²³⁹. À défaut d'avoir cherché des solutions alternatives dont l'impact est moindre, la demande

²³⁵ -Voir les articles 62 et 62.1 LPTAA.

²³⁶ -Article 62 al.2 §7 LPTAA; *Saint-Joseph-de-Beauce (Ville de) et Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [1995] R.P.T.A. 191 (T.A.P.T.A.); *Construction C.T. ltée et Paquet*, [1995] R.P.T.A. 20 (C.P.T.A.Q.), p.24-25; *La Nouvelle-Beauce (Municipalité régionale de comté de) et Bourret*, [1995] R.P.T.A. 176 (C.P.T.A.Q.) (ci-après «*Nouvelle-Beauce et Bourret*»); *Aquaterra Corp. et Immeubles Latifundium inc.*, [1997] R.P.T.A. 35 (C.P.T.A.Q.), p.37.

²³⁷ -La CPTAQ n'est pas soumise au *stare decisis* à titre d'organe administratif. Toutefois, l'atteinte d'une certaine cohérence dans l'application de la LPTAA est souhaitable : voir *Domtar inc. c. Québec (Commission des lésions professionnelles)*, [1993] 2 R.C.S. 756, p.784-801.

²³⁸ -*Sainte-Marguerite (Municipalité de)*, 13 juillet 2006, C.P.T.A.Q., MM. Ghislain Girard & Guy Lebeau, 344142; *Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan*, 29 août 2005, C.P.T.A.Q., Mmes Marie-JoséeGouin & Suzanne Cloutier, 342065.

²³⁹ -*L'Anse-Saint-Jean (Municipalité de) et Dallaire*, 13 juin 2003, C.P.T.A.Q., M. Gary Coupland & Mme Josette Dion, 329988 (ci-après «*L'Anse-Saint-Jean et Dallaire*»); *Lambton et Lapointe*, *supra* note 220; Ministère des Affaires municipales et des Régions, *Guide sur les principes d'indemnisation des producteurs agricoles relativement aux puits municipaux*, Québec Gouvernement du Québec, 2006, p.13-25.

d'autorisation peut être refusée par la CPTAQ²⁴⁰. La CPTAQ peut refuser l'autorisation lorsque les solutions alternatives sont écartées parce qu'elles représentent des coûts supérieurs pour le promoteur du projet de captage des eaux souterraines²⁴¹. Toutefois, si les impacts sur les activités agricoles sont minimisés, la CPTAQ peut faire preuve de souplesse lorsqu'une demande vise l'implantation d'installations de captage des eaux souterraines destinées à alimenter un aqueduc municipal. La demande est alors autorisée parce qu'elle est d'utilité publique même si la pratique de l'agriculture est sévèrement limitée ou compromise²⁴².

Par ailleurs, en l'absence de preuve à l'effet que d'éventuelles activités agricoles peuvent requérir des volumes d'eau supplémentaires, la possibilité de conflits d'usages entre les activités agricoles et le captage des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles en zone agricole entraîne le rejet de la demande d'autorisation du captage même si les ressources en eau souterraine sont suffisantes pour satisfaire l'ensemble des usages existants en plus de l'usage demandé²⁴³.

En somme, compte tenu de l'objet de la LPTAA et des critères qui guident la décision de la CPTAQ, il est possible de soutenir que les usages des eaux souterraines à des fins agricoles en zone agricole jouissent d'une priorité par rapport aux usages de la ressource à d'autres fins que l'agriculture. Ces derniers usages sont interdits en zone agricole si la CPTAQ refuse de les autoriser parce qu'elle considère qu'ils nuisent à la préservation ou au développement des activités agricoles.

2.2.3. La procédure relative aux demandes d'autorisation

L'étude de la procédure applicable lorsqu'une demande d'autorisation est présentée à la CPTAQ permet de déterminer le caractère inclusif du processus décisionnel à l'égard des usages des eaux souterraines à des fins autres que l'agriculture en zone agricole. Le processus décisionnel est d'autant plus inclusif que les ouvertures procédurales qui permettent la participation des usagers de la ressource sont importantes.

D'abord, les demandes d'autorisation portant sur l'utilisation d'un lot situé dans une zone agricole à des fins autres que l'agriculture doivent être présentées à la municipalité locale sur le territoire de laquelle est situé le lot, et des copies de ces demandes doivent être acheminées à la CPTAQ²⁴⁴. La municipalité doit transmettre à la CPTAQ une recommandation motivée en fonction de plusieurs critères, dont ceux que la CPTAQ doit respecter lorsqu'elle rend une décision relativement à une demande d'autorisation²⁴⁵.

La CPTAQ examine alors la demande d'autorisation. À cette fin, la CPTAQ peut consulter ou recevoir les observations de toute personne qu'elle considère intéressée par

²⁴⁰ -*Saint-Benoît-Labre et Foresterie D.M.*, *supra* note 218.

²⁴¹ -*Municipalité de Saint-Fulgence*, 14 décembre 2005, C.P.T.A.Q., MM. Réjean Saint-Pierre & Gary Coupland, 335660, §75.

²⁴² -*L'Anse-Saint-Jean et Dallaire*, *supra* note 239.

²⁴³ -*Les Vergers Leahy inc.*, 28 mai 2004, C.P.T.A.Q., M. Pierre Rinfret & Mme Diane Montour, 327217.

²⁴⁴ -Article 58 LPTAQ.

²⁴⁵ -Voir les articles 58.1 et 58.2 LPTAA de même que ci-dessus 2.2.2.

une demande qui lui est présentée²⁴⁶. La CPTAQ adresse ensuite au demandeur, ainsi qu'à toute personne intéressée intervenue à l'égard d'une demande, un compte rendu indiquant son orientation préliminaire²⁴⁷. La CPTAQ accorde au demandeur et aux personnes intéressées un délai pour présenter leurs observations ou demander une rencontre²⁴⁸. La CPTAQ peut aussi décider de tenir une audience publique pour recevoir les commentaires de toute personne intéressée à la demande²⁴⁹.

Avant de rendre une décision défavorable, la CPTAQ doit aviser par écrit le demandeur²⁵⁰. Toute décision de la CPTAQ est motivée et communiquée par écrit au demandeur et à toute personne intéressée, de même qu'à toute municipalité sur le territoire de laquelle est situé le lot faisant l'objet de la demande²⁵¹. Finalement, lorsque la CPTAQ rend une décision relative à l'utilisation d'un lot à des fins autres qu'agricoles en zone agricole, elle exerce une fonction administrative au sens de la LJA, de telle sorte que les normes d'équités prévues par cette loi s'y appliquent²⁵².

Ainsi, lorsqu'une demande d'autorisation de captage des eaux souterraines à des fins autres qu'agricoles en zone agricole est présentée à la CPTAQ, le caractère inclusif du processus décisionnel dépend en partie de la définition de personne intéressée au sens de la LPTAA. Cette définition provient de la jurisprudence, qui étudie la notion de personne intéressée principalement dans le cadre de la contestation de la décision de la CPTAQ devant le TAQ²⁵³. Or, la définition de personne intéressée au sens de la LPTAA semble varier selon le contexte dans lequel la notion est invoquée. Par exemple, l'interprétation de cette définition peut être plus large lorsque la CPTAQ reçoit des commentaires ou des observations à la suite de la réception d'une demande d'autorisation que dans le cas d'une contestation ou révision de la décision²⁵⁴.

Quoi qu'il en soit, il est possible de dégager certains principes qui guident l'interprétation de la définition de personne intéressée. En matière d'aménagement du territoire, il existe un droit de regard d'une personne par rapport à son voisin²⁵⁵. L'intérêt d'une personne est reconnu comme suffisant lorsque sa démarche judiciaire vise un

²⁴⁶ -Voir les articles 1 al.1 §3.1, 13, 13.1, et 60 LPTAA.

²⁴⁷ -Voir les articles 60.1 et 60.2 LPTAA.

²⁴⁸ -Articles 60.1 et 62.5 LPTAA.

²⁴⁹ -Voir l'article 61 LPTAA.

²⁵⁰ -Article 62.5 LPTAA.

²⁵¹ -Article 64 LPTAA.

²⁵² -Voir les articles 2 à 8 LJA et *Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Vanasse*, J.E. 2003-308 (C.A.), p.12-14.

²⁵³ -*Brunet c. Boisés Saint-Ferdinand inc.*, [1992] R.P.T.A. 154 (C.Q.); *Commission de protection du territoire agricole c. Aubin*, [1994] R.P.T.A. 57 (C.Q.); *Houde c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 15 juin 1998, TAQ, MM. Jean-Guy Provencher, Gérard Lavoie & Yvan Rouleau, T-003973; *Clair c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 28 février 2001, TAQ, MM. Louis Cormier & François Landry, STE-Q-067223-0008; *Dubé c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 25 mars 2002, TAQ, MM. Yvan Rouleau & Louis Cormier, STE-Q-078205-0108.

²⁵⁴ -La différence contextuelle des articles 13, 21.1 et 61 LPTAA entraîne une variation dans l'interprétation de la notion de personne intéressée : *Desjardins c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 14 janvier 2003, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-087193-0205, p.9-10 et 17-18.

préjudice sérieux, réel et immédiat²⁵⁶. De façon générale, sera intéressée la personne qui démontre qu'elle peut tirer un avantage direct et personnel de la décision recherchée²⁵⁷.

2.3. Conclusion relative au droit statutaire

Le droit statutaire québécois offre, par le biais du RCES, un régime général de gestion quantitative des eaux souterraines qui englobe la plupart des usages anthropiques significatifs de la ressource. Ce régime restreint le droit d'utilisation des eaux souterraines adjoint à la propriété immobilière²⁵⁸. Il vise à prévenir les conflits résultant de l'appropriation d'une ressource limitée grâce au contrôle des nouveaux usages anthropiques en fonction des usages anthropiques et environnementaux existants. En particulier, sont illégaux les captages significatifs des eaux souterraines qui abaissent la nappe phréatique ou diminuent la pression artésienne et nuisent abusivement au voisinage, qui constituent des puisages abusifs compte tenu de la quantité d'eau souterraine disponible, ou dont les répercussions sur les eaux de surface et les écosystèmes ne sont pas minimisées. À ce régime de gestion préventif, la LPTAA ajoute un volet applicable uniquement en zone agricole qui permet d'accorder aux activités agricoles un accès prioritaire à l'eau souterraine et de préserver la ressource à des fins d'utilisation agricole.

3. L'ALLOCATION CONFLICTUELLE DE L'EAU SOUTERRAINE

La répartition quantitative des eaux souterraines par le droit statutaire vise la prévention des conflits entre les divers usagers grâce à la mise en place de contrôles administratifs limitant l'accès à la ressource. En principe, l'allocation des eaux souterraines est effectuée de façon prospective dès qu'un nouvel usage anthropique significatif de la ressource est envisagé. Toutefois, cette approche préventive ne permet pas d'éviter tous les conflits d'usages de la ressource. La croissance des besoins anthropiques et le caractère limité de la ressource exigent un choix entre les usages, ce qui induit une dynamique antagonique génératrice de conflits.

Une approche binaire des conflits d'usages par rapport à l'eau souterraine permet une présentation simplifiée du cadre juridique applicable à cet égard. D'abord, sont étudiés les recours qui permettent d'obtenir l'usage légal de la ressource. Puis, sont détaillés les recours qui permettent d'empêcher l'usage de la ressource²⁵⁹.

²⁵⁵ -Ce principe est issu de l'affaire *Jardins Taché c. Entreprise Dasken*, [1974] R.C.S. 2, p.13-17. Ce principe est généralement applicable en matière de zonage, aussi bien pour la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 (ci-après «LAU»), que pour la LPTAA, deux lois qui sont qualifiées de «législations sœurs» : *Cousineau c. Stephenson*, J.E. 2001-583 (C.A.), p.10.

²⁵⁶ -*Dubé c. Cour du Québec*, J.E. 2003-969 (C.A.), p.9.

²⁵⁷ -*Trudeau c. Pierres St-Hubert inc.*, J.E. 2001-781 (C.A.), p.7.

²⁵⁸ -À l'égard de ce droit d'utilisation, voir ci-dessus 1.3.

²⁵⁹ -Seuls les recours les plus pertinents sont présentés et les recours contractuels sont omis. Ainsi, le recours en garantie de qualité du vendeur n'est pas inclus parmi les recours qui visent à obtenir l'usage de la ressource car son impact sur la répartition des eaux souterraines est minime : en pratique, ce recours est fréquemment utilisé en matière qualitative lors de la contamination d'un puits – pour un exemple, voir *MacLellan c. Larin*, J.E. 2007-394 (C.S.) –, mais il existe peu d'exemples jurisprudentiels d'un tel recours visant essentiellement à assurer le captage d'un volume d'eau spécifique : voir notamment *De Passillé c. Lecompte*, J.E. 2007-1357 (C.S.) (ci-après «*De Passillé c. Lecompte*»). En théorie, ce recours ne permet pas d'obtenir un accès à l'eau ni de faire prévaloir un usage par rapport à un autre, mais plutôt de préserver un usage existant par rapport à l'usager antérieur, ou à défaut, d'obtenir une compensation monétaire. En

3.1. Les recours visant à obtenir l'usage des eaux souterraines

Les recours visant à obtenir un accès aux eaux souterraines ciblent principalement l'Administration en raison de l'ampleur du champ d'application du RCES, de la centralisation du régime de répartition de la ressource, et de l'abondance de l'eau au Québec²⁶⁰. Dans ce cadre, les conflits d'allocation de la ressource résultent de l'opposition entre l'Administration qui préserve les usages anthropiques et environnementaux en place aux dépens du demandeur d'une autorisation qui désire obtenir l'usage d'un volume d'eau souterraine à ses propres fins.

Sont d'abord étudiés les recours en contestation du refus d'une demande d'autorisation de l'eau souterraine. Sont ensuite présentés les recours qui permettent le contrôle judiciaire de l'action administrative.

3.1.1. La contestation du refus d'une autorisation

Lorsque le Ministre ou la CPTAQ refuse d'autoriser l'aménagement d'un ouvrage ou d'une installation de captage des eaux souterraines, l'usage de la ressource est illégal. La décision de l'Administration contrecarre la volonté d'utiliser la ressource. Toutefois, le refus du Ministre ou de la CPTAQ peut faire l'objet d'une contestation qui offre une possibilité de renverser la décision initiale et de permettre l'usage désiré de l'eau souterraine. Le processus de contestation est similaire selon que la décision de refuser la demande d'autorisation résulte de l'application du RCES ou de la LPTAA.

Celui dont la demande d'autorisation sous le RCES ou sous la LPTAA est refusée dispose d'un recours en contestation²⁶¹. Le refus doit être contesté dans un délai de trente

somme, si le débit d'un puits résidentiel diminue pour une raison qui n'est pas purement technique (ex. : pompe défectueuse), c'est possiblement parce qu'un autre usager réduit la quantité d'eau disponible. Dans ce cas, le recours le plus pertinent pour obtenir de l'eau plutôt qu'un dédommagement monétaire ne doit pas être intenté contre le vendeur de la résidence mais contre l'autre utilisateur de la ressource par l'intermédiaire d'un autre fondement que la garantie de qualité du vendeur, soit l'obligation de bon voisinage, le droit à la qualité de l'environnement, ou la responsabilité civile. Notons que dans *De Passillé c. Lecompte*, p.15, les problèmes d'alimentation sont relativement récents et coïncident avec une sollicitation accrue de l'aquifère à la suite de la construction de 48 nouvelles résidences dans le voisinage.

²⁶⁰ -Lorsqu'une contrainte s'exerce sur un usage, elle est causée par l'Administration ou par la rareté de la ressource. Ici, les recours étudiés visent à écarter les contraintes issues de l'Administration. Par ailleurs, lorsque les contraintes sont provoquées par la rareté de la ressource, il existe deux cas de figure. D'abord, la rareté de la ressource peut être absolue, c'est-à-dire que les réserves d'eau souterraine à l'état naturel dans l'environnement ne peuvent satisfaire l'usager. Dans ce cas, il n'existe aucun recours judiciaire pour obtenir l'usage désiré de la ressource. Comme le Québec dispose de réserves en eau suffisantes, une telle situation n'est pas fréquente. Par contre, si la rareté est relative, c'est-à-dire qu'elle résulte d'une dynamique d'appropriation compétitive entre plusieurs usagers, il est possible d'obtenir plus d'eau souterraine en empêchant les autres de l'utiliser. À cet égard, les recours appropriés sont détaillés dans la section suivante : voir ci-dessous 3.2.

²⁶¹ -Article 96 al.2 LQE et 21.1 LPTAA. Par ailleurs, il n'existe pas de possibilité de contestation de la décision d'une municipalité sous le RCES : article 96 LQE *a contrario*. Par ailleurs, la CPTAQ dispose d'un pouvoir de rectification et de réexamen de ses propres décisions : voir les articles 18.5 et 18.6 LPTAA. Le Ministre ou une municipalité qui rend une décision par rapport à une demande d'autorisation en vertu du RCES dispose d'un pouvoir de réexamen implicite selon les principes généraux du droit administratif : *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.*, [2004] R.J.Q. 40 (C.A.) (ci-après «*Québec c. Forces motrices Batiscan*»), p.53-55.

jours²⁶². La contestation est entendue par la section du territoire et de l'environnement du Tribunal administratif du Québec (ci-après «TAQ»)²⁶³. Si la contestation vise le refus du Ministre, le dépôt de la requête en contestation est accompagné de formalités spécifiques destinées à publiciser le recours²⁶⁴.

Lors de la contestation d'une décision, le TAQ peut généralement confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu²⁶⁵. À l'égard de la décision du Ministre, le TAQ a le pouvoir de décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Il s'agit d'un réexamen complet de la décision du Ministre qui porte sur le bien fondé de cette décision²⁶⁶. Le TAQ peut aussi contrôler la légalité de la décision et examiner si elle repose sur l'abus de pouvoir, la mauvaise foi ou la fraude²⁶⁷. Par contre, à l'égard de la décision de la CPTAQ, le pouvoir du TAQ est plus limité : le TAQ ne peut, à moins d'une erreur de droit ou d'une erreur de fait déterminante dans la décision contestée, réévaluer l'appréciation que la CPTAQ a faite de la demande²⁶⁸. La CPTAQ commet une erreur déterminante si son appréciation des éléments factuels du dossier n'est pas conforme à la réalité, ce qui est le cas lorsque ses conclusions se fondent sur des faits inexacts ou découlent d'une analyse erronée de faits véritables. Dans un deuxième temps et lorsqu'il existe une erreur de droit ou de fait déterminante, le TAQ peut se saisir du dossier *de novo*, entendre une nouvelle preuve et évaluer selon les critères prévus par la LPTAA la demande d'autorisation refusée par la CPTAQ²⁶⁹.

Lorsqu'une décision est contestée, le TAQ tient une audition à laquelle les parties doivent être appelées²⁷⁰. Sont parties à l'instance le demandeur de l'autorisation et le Ministre ou la CPTAQ²⁷¹. Le TAQ suit certaines règles de preuve et de procédure

²⁶² -Article 98 LQE et article 21.1 LPTAA.

²⁶³ -Voir les articles 34 et 35 de même que l'annexe III §2 et 3 LJA.

²⁶⁴ -Article 98.1 et 98.2 LQE.

²⁶⁵ -Article 15 LJA.

²⁶⁶ -Il est possible de présenter toute nouvelle preuve pertinente dans la mesure où les règles de justice naturelle sont respectées : Robert Daigneault & Martin Paquet, *L'environnement au Québec*, édition sur feuilles mobiles, Farhnam, Publications CCH, 1994- (mises à jour périodiques) (ci-après «*L'environnement au Québec*»), ¶55 560 et 55 712; *Justice administrative*, supra note 209, p.153.

²⁶⁷ -*Québec (procureur général) c. Compagnie pétrolière impériale ltée*, [2001] R.J.Q. 1732 (C.A.), p.1746; *Métro Excavation inc. c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs)*, 19 octobre 2006, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-113947-0412, p.18-20.

²⁶⁸ -Voir l'article 21.4 LPTAA de même que *Beaudet c. Cour du Québec*, J.E. 2007-623 (C.S.) (ci-après «*Beaudet c. Cour du Québec*»), p.20-25.

²⁶⁹ -*Fédération de l'UPA St-Jean-Valleyfield c. Tribunal administratif du Québec*, B.E. 2007BE-810 (C.Q.), p.22-25.

²⁷⁰ -Articles 100 et 119 §5 LJA.

²⁷¹ -Article 101 LJA. Selon l'affaire *Roche des brises inc. c. Fédération de l'Union des producteurs agricoles de l'Outaouais-Laurentides*, J.E. 99-67 (C.Q.), p.6-8, il est possible d'avancer que sont aussi des parties à la contestation d'une décision de la CPTAQ les tiers intéressés au sens de l'article 21.1 LPTAA. L'affaire *M.B. (Succession de) c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale)*, 13 mars 2003, TAQ, Mme Anne Leydet & M. Michel Daviault, SAS-M-018044-9709, offre une interprétation de la notion de partie

particulières²⁷². Lors de la contestation du refus du Ministre en vertu du RCES, toute personne, groupe ou municipalité peut intervenir devant le TAQ²⁷³. La décision du TAQ doit être rendue dans les trois mois de sa prise en délibéré²⁷⁴.

Le TAQ peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue lorsqu'est découvert un fait nouveau propre à justifier une décision différente ou lorsqu'une partie n'a pu se faire entendre²⁷⁵. De plus, une erreur manifeste dans la décision initiale du TAQ constitue un vice de fond qui permet aussi la révision ou la révocation de cette décision²⁷⁶.

Les décisions du TAQ en matière d'allocation des eaux souterraines sont protégées par une clause privative intégrale qui indique que le législateur désire accorder un caractère final à ces décisions²⁷⁷. À l'égard des décisions du TAQ portant sur le refus du Ministre d'octroyer une autorisation de capter l'eau souterraine, il n'existe pas de possibilité d'appel. Cependant, les décisions rendues par le TAQ relativement au refus de la CPTAQ d'autoriser un captage à des fins autres que l'agriculture en zone agricole sont susceptibles d'appel à la Cour du Québec sur permission d'un juge²⁷⁸. La Cour du Québec doit alors procéder à une analyse pragmatique et fonctionnelle qui lui permet de déterminer la norme de contrôle applicable à la décision du TAQ selon la nature des questions soulevées par le demandeur d'une autorisation de captage des eaux souterraines²⁷⁹. Par exemple, si le refus de l'autorisation est attaqué pour un défaut dans l'évaluation de l'effet potentiel de la demande d'usage de l'eau souterraine sur la préservation pour l'agriculture des ressources en eau, la déférence de la Cour du Québec envers la décision du TAQ est plus grande que si l'appel porte sur la définition juridique de la notion d'espace disponible utilisable pour le

en vertu de l'article 101 LJA.

²⁷² -Voir les articles 9-13 et 99-164 LJA de même que les *Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec*, D.1217-99, 3 novembre 1999, G.O.Q. II N°47, p.5616 [R.Q. c. J-3, r.1.1].

²⁷³ -Article 100 LQE.

²⁷⁴ -Articles 146 et 152 LJA.

²⁷⁵ -Article 154 §1 et §2, de même que 155 LJA; *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.) (ci-après «*TAQ c. Godin*»), p.2499.

²⁷⁶ -Article 154 §3 LJA. L'erreur manifeste correspond à une décision déraisonnable. La norme qui permet la révision de la décision initiale dans le cadre de ce paragraphe est établie dans *TAQ c. Godin*, *supra* note 275, p.2499-2502.

²⁷⁷ -Articles 14 et 158 LJA de même que *Pushpanathan c. Canada*, (*ministre de la Citoyenneté et de l'Émigration*), [1998] 1 R.C.S. 982 (ci-après «*Pushpanathan c. Canada*»), p.1006.

²⁷⁸ -Articles 159 et 160 LJA.

²⁷⁹ -Voir *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226 (ci-après «*Dr Q c. College of Physicians*»), p.235-238, de même que *Vézina c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, J.E. 2006-1865 (C.S.) (ci-après «*Vézina c. CPTAQ*»), p.9.

captage hors de la zone agricole²⁸⁰. La décision de la Cour du Québec se fonde sur la preuve faite devant le TAQ, sans nouvelle enquête, et elle est sans appel²⁸¹.

3.1.2. Le contrôle judiciaire de la décision administrative

Lorsque l'aménagement d'un ouvrage ou d'une installation de captage d'eau souterraine n'est pas autorisé à la fin du processus de contestation du refus du Ministre ou de la CPTAQ, l'utilisation de la ressource projetée par le demandeur d'une autorisation de captage reste illégale. À prime abord, le contrôle judiciaire offre une possibilité supplémentaire de faire prévaloir l'usage des eaux souterraines que le demandeur projette. Il s'agit alors de déterminer dans quelle mesure le contrôle judiciaire exercé par la Cour supérieure permet d'obtenir l'usage de l'eau souterraine malgré le refus du Ministre ou de la CPTAQ, suivi par le refus du TAQ, et le cas échéant par le refus de la Cour du Québec²⁸².

Le contrôle judiciaire repose sur le principe de primauté du droit. Selon ce principe, la loi s'applique à tous et l'Administration doit agir conformément au droit²⁸³. Le contrôle judiciaire ne porte que sur la légalité des décisions des tribunaux administratifs, et non sur leur opportunité²⁸⁴. En somme, il s'agit principalement d'un contentieux d'annulation²⁸⁵. Le pouvoir de surveillance n'autorise normalement pas le juge à remplacer une décision de l'Administration par sa propre décision.

A priori, le pouvoir de surveillance et de contrôle semble donc peu approprié pour obtenir l'usage de l'eau souterraine si le Ministre ou la CPTAQ de même que le TAQ et la

²⁸⁰ -L'analyse pragmatique et fonctionnelle requiert l'examen de quatre facteurs contextuels. Dans le cadre de l'appel d'une décision du TAQ devant la Cour du Québec en matière d'autorisation d'un usage autre qu'agricole en zone agricole, trois de ces facteurs sont invariables : le facteur des restrictions au contrôle, le facteur de l'expertise, et le facteur de l'objet combiné de la LPTAA et de la LJA dénotent tous une volonté législative d'imposer une déférence de la Cour du Québec envers la décision du TAQ. Seul le quatrième facteur de l'analyse lié à la nature de la question en appel, qui varie d'un cas à l'autre, peut éventuellement contrecarrer l'influence des trois premiers facteurs. La déférence est grande lorsque la question est factuelle, mais elle diminue plus la question touche au droit. Par exemple, l'évaluation de la préservation des ressources en eau au sens de l'article 62 al.2 §7 LPTAA est plus factuelle que la question de savoir s'il existe un espace disponible hors de la zone agricole au sens de l'article 61.1 LPTAA lorsqu'il ne reste que quelques espaces effectivement capables d'accueillir un captage hors de la zone agricole mais qu'aucun des propriétaires de ces espaces n'accepte de vendre son terrain au demandeur de l'autorisation. En somme, dans ce cadre, la Cour du Québec applique la norme de contrôle de la décision déraisonnable ou de la décision manifestement déraisonnable envers la décision du TAQ dès que la question ne porte pas principalement sur le droit. Voir *Vézina c. CPTAQ*, *supra* note 279, p.11-15; *Beaudet c. Cour du Québec*, *supra* note 268, p.17-20; *Dr Q c. College of Physicians*, *supra* note 279, p.241-242.

²⁸¹ -Article 164 LJA et *Beaudet c. Cour du Québec*, *supra* note 268, p.9-11.

²⁸² -À l'égard de la compétence de la Cour supérieure, voir l'article 33 *Code de procédure civile*, L.R.Q. c. C-25 (ci-après «CPC») de même que Denis Lemieux, «La nature et la portée du contrôle judiciaire», 173, p.175-176, dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006.

²⁸³ -Voir Gabrielle Perrault, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration. De l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2002, p.28-31.

²⁸⁴ -*Ibid*, p.49. Voir aussi Gilles Pépin & Yves Ouellette, *Principes de contentieux administratif*, 2^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p.457.

²⁸⁵ -Pierre Lemieux, *Droit administratif. Doctrine et jurisprudence*, 2^{ème} éd., Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université Sherbrooke, 1993, p.2.

Cour du Québec refusent la demande d'autorisation. Le recours en révision par le demandeur cherchant à obtenir une autorisation afin d'utiliser la ressource offre l'exemple le plus pertinent de l'utilité et de la portée limitées du contrôle judiciaire en cette matière²⁸⁶.

Lorsque la demande d'autorisation est initialement refusée par le Ministre, la requête en révision en Cour supérieure vise une décision finale du TAQ. Compte tenu que cette décision de maintenir le refus du Ministre porte *a priori* sur une question de nature environnementale liée à l'utilisation des eaux souterraines, question qui est à la fois technique et factuelle et qui se situe dans le champ d'expertise du TAQ, la Cour supérieure ne peut annuler la décision du TAQ que si elle est manifestement déraisonnable²⁸⁷.

Par ailleurs, lorsque la demande d'autorisation est initialement refusée par la CPTAQ, la requête en révision devant la Cour supérieure vise une décision sans appel de la Cour du Québec. En pareilles circonstances, le rôle de la Cour supérieure se limite généralement à vérifier si la Cour du Québec a correctement identifié la norme de contrôle applicable en appel de la décision du TAQ²⁸⁸. Toutefois, si le recours en révision vise une question de fait liée à l'allocation des eaux souterraines entre différents usages, la Cour supérieure est justifiée d'intervenir seulement lorsque la décision de la Cour du Québec comporte une erreur manifestement déraisonnable équivalant à la fraude ou à un abus de pouvoir²⁸⁹.

En somme, lorsque qu'il ne repose pas sur des questions de droit mais plutôt sur des questions factuelles relatives à l'allocation de l'eau souterraines, le refus du TAQ ou de la Cour du Québec à l'égard d'une demande d'utilisation de l'eau souterraine ne peut être révisé par la Cour supérieure que s'il est clairement irrationnel²⁹⁰. De plus, si le recours en révision est recevable, il n'entraîne que l'annulation de la décision du TAQ ou de la Cour du Québec, ce qui n'invalide pas la décision antérieure du Ministre ou du TAQ de refuser la demande d'utilisation de l'eau souterraine²⁹¹. Dans ce contexte et à l'instar de la majorité des recours qui permettent l'exercice du contrôle judiciaire, l'utilité et la portée du recours en révision sont limitées en matière d'allocation des eaux souterraines.

²⁸⁶ -Le recours en révision est prévu par l'article 846 CPC. Pour les détails procéduraux, voir *Droit administratif*, supra note 209, p.534-547, et Denis Ferland & Benoît Emery, dir., *Précis de procédure civile du Québec*, 4^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003, Vol.2, p.691-723.

²⁸⁷ -Voir *Québec c. Forces motrices Batiscan*, supra note 261, p.50. Notons que la norme de contrôle est la même si la révision de la Cour supérieure porte sur une décision du TAQ en révision d'une première décision du TAQ conformément à l'article 154 LJA : *ibid*, p.54.

²⁸⁸ -*Petro-Canada inc. c. Cour du Québec*, J.E. 2005-1667 (C.S.), p.17. Dans l'éventualité où la Cour supérieure conclut que la Cour du Québec n'a pas appliqué la norme de contrôle correcte, il lui appartient d'examiner elle-même la décision du TAQ à la lumière de la norme de contrôle appropriée : *Beaudet c. Cour du Québec*, supra note 268, p.14.

²⁸⁹ -Voir *Vézina c. CPTAQ*, supra note 279, p.8-9.

²⁹⁰ -Voir *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247 (ci-après «*Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*»), p.269-270.

²⁹¹ -En ce sens, voir *Pelletier c. Cour du Québec*, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.), p.2277, *Lapray Realities Ltd. c. Montréal (Ville de)*, J.E. 2005-1073 (C.A.), p.6-7, et *Panneaux Vicply inc. c. Guindon*, J.E. 98-109 (C.A.), p. 9-18. Pourtant, dans certains cas, la Cour supérieure annule la décision du TAQ et se prononce directement sans renvoyer le dossier au Ministre ou au TAQ : pour une illustration jurisprudentielle récente en droit de l'environnement, voir *9047-4784 Québec inc. c. Béchard*, J.E. 2007-1122 (C.A.), p.16.

Par ailleurs, le recours en *mandamus* doit être mentionné car il permet de forcer une municipalité à autoriser une demande qui vise un captage d'eau souterraine dont le volume est inférieur à 75 m³/jour puisque que la municipalité exerce un pouvoir lié à cet égard²⁹². Finalement, la requête en jugement déclaratoire est pertinente pour obtenir une autorisation de capter l'eau souterraine seulement lorsque le refus du Ministre ou de la CPTAQ se fonde sur les questions liées à l'étendue de son champ de compétence en matière d'allocation de la ressource²⁹³.

3.2. Les recours à l'encontre d'un usage des eaux souterraines

Les recours visant à empêcher un usage anthropique des eaux souterraines peuvent être utilisés afin de préserver la ressource à l'état naturel. Puisque la quantité d'eau souterraine disponible en un moment donné est limitée, un utilisateur de la ressource peut aussi s'en pourvoir afin de protéger l'usage qu'il fait de la ressource. Ces recours sont plus nombreux que les recours destinés à obtenir l'usage de la ressource. Ils sont étudiés dans l'ordre suivant : le recours en vertu du droit à la qualité de l'environnement; le contrôle judiciaire de l'Administration; le recours fondé sur les obligations de bon voisinage; le recours en responsabilité civile.

3.2.1. Le recours en vertu du droit à la qualité de l'environnement

Toute personne a droit à la qualité de l'environnement et à sa protection dans la mesure prévue par la LQE et ses règlements afférents, de même que dans la mesure prévue par les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la LQE²⁹⁴. Le droit à la qualité de l'environnement s'étend aussi loin que la LQE et ses règlements le prévoient²⁹⁵. Ainsi, le droit à la qualité de l'environnement inclut un droit à l'allocation des volumes d'eau souterraine conformément aux principes établis par le RCES²⁹⁶.

²⁹² -Voir *Construction Bérrou inc. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1497 (C.S.), p.1509-1511. Le recours en *mandamus* est prévu par l'article 844 CPC. En principe, le *mandamus* ne permet pas d'imposer une décision à l'Administration lorsqu'elle relève d'un pouvoir discrétionnaire : voir *Presqu'île-Lanaudière c. Québec*, *supra* note 194, p.16-17. Toutefois, lorsque le Ministre ou la CPTAQ exercent leur discrétion à des fins impropres non prévues par la loi, de mauvaise foi, selon des principes erronés, en tenant compte de considérations non pertinentes et de façon discriminatoire, injuste, arbitraire et déraisonnable, il semble que le recours en *mandamus* permet à la Cour supérieure d'ordonner exceptionnellement au Ministre ou à la CPTAQ d'autoriser le captage demandé : voir *Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc.*, J.E. 2007-1029 (C.A.), p.2-4 et 6.

²⁹³ -Voir *Contrecoeur (Corp. municipale de) c. Soreli inc.*, J.E. 90-521 (C.A.), p.8. Les questions relatives aux champs de compétence du Ministre et de la CPTAQ sont étudiées ci-dessus : voir 2.1.2.1. et 2.2.1. Par exemple, la requête en jugement déclaratoire peut avoir une utilité dans le cas où le propriétaire d'un ouvrage de captage décide d'aménager trois autres ouvrages de captage dans un rayon de 50 m du premier et demande trois autorisations municipales. Selon l'interprétation gouvernementale, une telle situation est subordonnée à l'autorisation ministérielle à titre de projet de captage. Si les autorités s'opposent à cet aménagement, le propriétaire peut présenter une requête en jugement déclaratoire pour déterminer quel régime d'autorisation s'applique en vertu du RCES.

²⁹⁴ -Articles 1 §9 et 19.1 LQE. Selon *L'environnement au Québec*, *supra* note 266, ¶5 140 et ¶5 200, il faut reconnaître le droit à la qualité de l'environnement comme un «droit substantif» à la fois public et privé égal au droit de propriété.

²⁹⁵ -Voir *L'environnement au Québec*, *supra* note 266, ¶5 050 et ¶50 600.

²⁹⁶ -Voir l'article 1 RCES, *Buried Treasure*, *supra* note 23, p.62, de même que ci-dessus 2.1.2.2.

Le titulaire du droit à l'environnement peut accéder à la justice pour obtenir sanction de ce droit. La LQE offre un recours spécifique : un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice du droit à la qualité de l'environnement²⁹⁷. Par conséquent, dans le champ d'application des normes environnementales, il est possible d'empêcher par une injonction négatoire le captage des eaux souterraines qui abaisse la nappe phréatique ou diminue la pression artésienne et nuit abusivement au voisinage, qui constitue un puisage abusif compte tenu de la quantité d'eau souterraine disponible, ou dont les répercussions sur les eaux de surface et les écosystèmes ne sont pas minimisées. Compte tenu de la nature de la ressource et des conséquences que son exploitation entraîne, un tel recours constitue le moyen le plus approprié et efficace pour assurer une gestion quantitative adéquate des eaux souterraines, d'autant plus qu'une simple possibilité de nuisance, d'abus ou de répercussion négative non minimisée est suffisante pour le justifier²⁹⁸.

Toutefois, le recours en injonction afin de protéger le droit à la qualité de l'environnement est limité à certains égards. D'abord, en vertu des conditions d'ouverture du recours, seules les personnes physiques domiciliées au Québec qui fréquentent le voisinage immédiat d'un lieu à l'égard duquel se produit une contravention à la LQE ou aux règlements afférents, de même que les municipalités et le procureur général du Québec peuvent présenter une demande d'injonction²⁹⁹. De plus, si une activité qui entraîne des conséquences contraires à l'objet du régime de gestion quantitative des eaux souterraines prévu par le RCES est autorisée ou approuvée en vertu d'un certificat, d'un permis, ou d'une autorisation octroyée en vertu de la LQE et de ses règlements afférents, le recours en injonction de la LQE n'est pas disponible³⁰⁰. Cependant, l'effet concret de cette restriction au recours est mineur puisque que toute demande d'autorisation d'un projet de captage d'eau souterraine de capacité importante est refusée d'emblée par le Ministre lorsqu'il peut en résulter des nuisances, des abus ou des répercussions négatives non minimisées³⁰¹. Le

²⁹⁷ -Article 19.2 LQE.

²⁹⁸ -Voir *L'environnement au Québec*, supra note 266, ¶50 600.

²⁹⁹ -Article 19.3 LQE.

³⁰⁰ -Article 19.7 LQE; *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, [1999] R.J.Q. 1313 (C.A.) (ci-après «*Serge Lafrenière c. Clavé*»), p.1318. Voir aussi *Presqu'île-Lanaudière c. Québec*, supra note 194, p.14 et 30.

³⁰¹ -En d'autres termes, le recours est normalement sans objet pour les captages importants puisqu'en principe, le régime d'autorisation ministérielle permet de répartir la ressource et de prévenir les conflits en fonction des mêmes paramètres que le recours permet de faire respecter. Notons cependant que la restriction au recours n'est pas mineure dans deux cas. Premièrement, le recours n'est pas disponible à l'encontre d'un captage d'eau souterraine de moindre quantité soumis à l'autorisation municipale en vertu du RCES. Or, ces captages peuvent être autorisés même s'ils causent des nuisances, constituent des abus, ou entraînent des répercussions négatives. Deuxièmement, l'interprétation de l'article 46 §s) LQE par le MDDEP exclut du champ d'application du RCES les pompages d'eau souterraine sans utilisation anthropique postérieure, de telle sorte que le droit à une gestion quantitative des eaux souterraines conforme aux paramètres de l'article 1 RCES ne s'y applique pas : voir ci-dessus 2.1.2.1. Le recours de l'article 19.2 LQE n'est donc pas disponible notamment à l'encontre des pompages miniers à des fins d'assèchement du plancher d'extraction. Toutefois, l'interprétation ministérielle est contestable : voir *infra* note 412. Un recours en *mandamus* peut alors être intenté par le titulaire du droit de l'article 19.1 LQE dans le but de forcer la compagnie minière à présenter une demande d'autorisation sous le RCES et le Ministre à procéder à l'étude de la demande : voir *Services sanitaire R.S. c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.), p.

recours en injonction prévu par la LQE reste disponible si les conditions de l'autorisation d'un captage d'eau souterraine ne sont pas respectées³⁰².

Par ailleurs, il existe des alternatives à l'injonction prohibitive de la LQE. Les règles substantives et procédurales du droit commun cohabitent avec le recours en injonction négatoire de la LQE³⁰³. Le titulaire du droit à la qualité de l'environnement dispose de l'intérêt requis pour faire respecter son droit par le biais d'autres recours³⁰⁴. Pour mettre fin ou empêcher un captage de l'eau souterraine, il est possible de recourir au contrôle judiciaire de l'action administrative.

3.2.2. Le contrôle judiciaire de l'Administration

Le champ d'application du RCES est vaste. À partir de juin 2003, il inclut pratiquement toute nouvelle activité de captage des eaux souterraines. En prenant pour acquis que les usages installés avant cette date utilisent durablement la ressource, seules les nouvelles activités de captage des eaux souterraines peuvent entraîner des conflits d'allocation³⁰⁵. En d'autres termes, seule une activité autorisée en vertu du RCES peut entraîner un conflit d'allocation de la ressource. La dimension préventive du régime de gestion quantitative des eaux souterraines mis en place par le Règlement réduit cette possibilité. Néanmoins, le cadre réglementaire et les méthodes scientifiques d'évaluation des impacts d'un nouveau captage sont perfectibles. Un problème d'allocation des eaux

1436-1437. Si un pompage minier représente pour lui une difficulté réelle au sens de l'article 453 CPC, le titulaire du droit à la qualité de l'environnement qui satisfait aux conditions d'ouverture du recours de l'article 19.3 LQE peut présenter une requête pour jugement déclaratoire à l'effet de reconnaître que les pompes minières sont dans le champ d'application du RCES puis une injonction négatoire contre le pompage. La définition de la notion de difficulté réelle relève de la discrétion judiciaire : voir Danielle Grenier & Marie Parée, *La requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, 2^{ème} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999, p.97-109 et 146. Quant à la cohabitation de la requête en jugement déclaratoire avec le *mandamus* et l'injonction, voir *ibid*, p.169-175.

³⁰² -Articles 19.7 et 123.1 LQE; *Serge Lafrenière c. Clavé*, *supra* note 300, p.1318; *Roy c. Tring-Jonction (Corp. municipale du village de)*, J.E. 2001-769 (C.S.) (ci-après «*Roy c. Tring-Jonction*»), p.19-20.

³⁰³ -Voir *Nadon c. Anjou (Ville d')*, [1994] R.J.Q. 1823 (C.A.), p.1829-1830; *Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, J.E. 84-279 (C.A.), p.6-7; *Regroupement des citoyens contre la pollution c. Alex Couture inc.*, J.E. 2006-583 (C.S.), p.15-16.

³⁰⁴ -*Serge Lafrenière c. Clavé*, *supra* note 300, p.1318. Selon l'article 55 CPC, l'intérêt suffisant rend un droit justiciable. Le CPC ne définit pas la notion d'intérêt suffisant; il s'agit là d'une question de droit substantif qui n'appartient pas à la procédure : *Jeunes Canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*, [1979] C.A. 491, p.493; *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, [2001] 2 R.C.S. 207, p.226-227. Dans le cadre du droit de l'environnement, *L'environnement au Québec*, *supra* note 266, ¶5 340, précise que : «l'intérêt à poursuivre n'est pas une conséquence d'un recours, il en est une condition préalable. L'intérêt à poursuivre est une conséquence d'un droit substantif, comme le droit de propriété ou le droit à la qualité de l'environnement[...]»

³⁰⁵ -Cette affirmation repose sur la prémisse d'une recharge constante des eaux souterraines et fait abstraction des modifications du régime hydrique québécois à cause des changements climatiques. Par ailleurs, si les seuls usages en place avant juin 2003 ne permettent pas l'exploitation durable de l'eau souterraine, il faut instituer un moratoire interdisant les nouveaux usages plutôt qu'un régime de gestion quantitative autorisant de nouveaux usages. En effet, une exploitation qui n'est pas durable implique des captages dont le rendement est décroissant. Des rendements décroissants sont notamment contraires aux intérêts des acteurs économiques. Toujours est-il que la décision d'instaurer un régime juridique permettant de nouveaux usages de la ressource est justifiée selon l'évaluation générale de l'exploitation des eaux souterraines effectuée par la Commission géologique du Canada : *A Science Case Study*, *supra* note 11, p.8.

souterraines reste possible et l'étude du contrôle judiciaire des autorisations administratives accordées sous le RCES est justifiée³⁰⁶.

Le pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux permet l'annulation d'une autorisation accordée en vertu du RCES. Compte tenu de l'ampleur du champ d'application du Règlement, il s'agit d'un moyen efficace d'empêcher le captage de la ressource en rendant cette activité illégale. L'action en nullité devant la Cour supérieure est le recours approprié pour obtenir l'annulation d'une autorisation par le biais du contrôle judiciaire³⁰⁷. L'action en nullité peut viser l'annulation d'une autorisation municipale ou d'une autorisation ministérielle.

L'exercice du contrôle judiciaire relativement à une autorisation accordée par une municipalité ne requiert pas une analyse approfondie. L'autorisation municipale résulte de l'exercice d'un pouvoir lié; elle peut être annulée lorsque l'ouvrage de captage autorisé ne correspond pas aux critères d'aménagement imposés par le RCES³⁰⁸.

L'exercice du contrôle judiciaire relativement à une autorisation accordée par le Ministre requiert une analyse détaillée en raison du caractère discrétionnaire du pouvoir ministériel. D'emblée, l'autorisation peut être annulée si l'équité procédurale ou une formalité essentielle prévue par une disposition applicable n'a pas été respectée³⁰⁹. Lorsque l'équité et les formalités applicables ont été respectées, les motifs factuels et les éléments techniques pris en compte par le Ministre pour octroyer une autorisation peuvent être analysés en fonction d'une norme de contrôle qui balise la déférence judiciaire envers le pouvoir administratif discrétionnaire. Cette norme détermine dans quelle situation l'autorisation peut être annulée³¹⁰.

L'analyse de quatre facteurs dégagés par la jurisprudence permet de discerner la norme de contrôle applicable : 1) il n'existe pas de clause privative expresse protégeant la décision du Ministre, mais il n'existe pas non plus de droit d'appel pour contester l'autorisation; 2) le Ministre dispose d'une expertise en matière de protection de l'environnement et de gestion des eaux; 3) l'objet du régime juridique applicable à la gestion quantitative des eaux souterraines révèle clairement l'intention législative d'accorder au Ministre un pouvoir décisionnel permettant l'allocation des eaux souterraines

³⁰⁶ -À l'égard de la gestion quantitative des eaux souterraines, la CPTAQ dispose essentiellement d'un veto lui permettant d'empêcher certains usages de l'eau souterraine. Or, l'objet de la présente section est d'identifier les recours qui permettent de mettre fin aux usages des eaux souterraines, usages qui doivent tous être autorisés en vertu du RCES. Seule l'étude des recours permettant l'annulation des autorisations administratives sous le RCES est pertinente.

³⁰⁷ -Article 33 CPC. De façon générale, voir *Droit administratif*, supra note 209, p.520-534, et Paul Faribault, *Les recours de contrôle judiciaires*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, Vol.1, p.3-21. Notons qu'il est possible de cumuler une action en nullité visant une autorisation de captage avec des conclusions injonctives ordonnant la cessation des activités de captage : *Serge Lafrenière c. Clavé*, supra note 300, p.1318.

³⁰⁸ -Pour les critères relatifs aux ouvrages soumis à l'autorisation municipale, voir ci-dessus 2.1.1.1.

³⁰⁹ -Voir *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, [2003] 1 R.C.S. 539 (ci-après «*S.C.F.P. c. Ontario*»), p. 590-591 et *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard ltée*, [2005] R.J.Q. 1881 (C.A.), p. 1897-1898.

³¹⁰ -Voir *S.C.F.P. c. Ontario*, supra note 309, p.610. Les tribunaux n'ont pas eu l'occasion de dégager la norme de contrôle applicable au pouvoir ministériel résultant des articles 46 §s) LQE et 31 RCES.

et la pondération d'intérêts différents ou d'usages potentiellement conflictuels³¹¹; 4) l'allocation des eaux souterraines par le biais de l'autorisation ministérielle est éminemment technique et factuelle compte tenu de la nature de la ressource et des impacts provoqués par son exploitation.

Les quatre facteurs de l'analyse pragmatique et fonctionnelle confirment que le pouvoir de contrôle judiciaire doit être exercé avec déférence envers le pouvoir ministériel d'autoriser un captage d'eau souterraine. D'emblée, la norme de contrôle de la décision correcte doit être écartée car elle n'implique aucune déférence. Il reste à déterminer si le contrôle judiciaire s'exerce lorsque l'autorisation d'un projet de captage est déraisonnable ou manifestement déraisonnable. Le caractère restreint de la discrétion ministérielle ne permet pas d'effectuer un choix entre ces deux normes de contrôle³¹².

Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire du Ministre est encadré par des paramètres précis et par la production d'un certain nombre de renseignements et de documents, dont une étude hydrogéologique qui offre des informations déterminantes à propos de chacun des critères considérés avant l'autorisation d'un projet de captage. Pour rendre sa décision, le Ministre dispose notamment de l'expertise des fonctionnaires du MDDEP et d'importantes banques de données hydrogéologiques, mais il doit s'en remettre en bonne partie à l'évaluation des impacts quantitatifs spécifiques d'un projet de captage fournie dans l'étude hydrogéologique car il ne peut déterminer ces impacts autrement.

Dans ce contexte, la norme de contrôle de la décision raisonnable semble la plus appropriée³¹³ : il est possible d'obtenir l'annulation de l'autorisation ministérielle lorsqu'une analyse assez poussée révèle que les motifs sur lesquels s'appuie la décision du Ministre ne correspondent pas, dans leur ensemble, aux paramètres décisionnels applicables et à l'objet du RCES³¹⁴. L'annulation de l'autorisation permet de faire cesser le captage de la ressource.

3.2.3. Les recours issus des relations de voisinage

3.2.3.1. Commentaires généraux

Le CCQ énonce certaines dispositions applicables à la gestion quantitative des eaux³¹⁵. Ces dispositions appartiennent à un ensemble de règles particulières à la propriété

³¹¹ -Selon *Pushpanathan c. Canada*, *supra* note 277, p.1008-1009, lorsque le décideur doit pondérer plusieurs intérêts «polycentriques», la déférence du pouvoir judiciaire doit être plus grande.

³¹² -Dans *S.C.F.P. c. Ontario*, *supra* note 309, p.611, la Cour suprême énonce qu'«un pouvoir ministériel discrétionnaire n'a pas à être très large pour que la protection de la norme du caractère manifestement déraisonnable s'applique.»

³¹³ -Il s'agit de l'application de la norme de contrôle raisonnable *simpliciter*. L'étude de la jurisprudence relative à l'application de l'analyse pragmatique et fonctionnelle par rapport à l'exercice de la discrétion du Ministre sous l'article 22 LQE montre que plus la réglementation impose des paramètres et critères précis relatifs au type de projet soumis à l'autorisation, plus la discrétion ministérielle est encadrée par une norme de contrôle invasive : voir *Ferme René Gagnon c. TAQ*, *supra* note 194, p.19-20 ; *Chagnon c. Ferme Blanchette et Fils inc.*, J.E. 2003-2034 (C.S.), p.21-23; *Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-6965 Québec inc.*, B.E. 2001BE-273 (C.A.), p.3. Dans chacune de ces décisions, la norme de contrôle retenue est celle de la décision raisonnable.

³¹⁴ -Voir *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, *supra* note 290, p.266-270.

³¹⁵ -Articles 979-983 CCQ. Relativement aux articles 979-981 CCQ, voir ci-dessus 1.2.3.1. et 1.3.

immobilière dont l'objet est la régulation des relations de voisinage. À cet égard, le CCQ prévoit que les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux³¹⁶.

L'interprétation de cette règle de voisinage a fait l'objet d'une évolution complexe³¹⁷. La jurisprudence a clarifié cette interprétation depuis peu³¹⁸. Désormais, les obligations issues des relations de voisinage constituent des charges réelles exercées sur les propriétés immobilières. Les obligations de voisinage ne s'appliquent pas aux personnes qui ne détiennent pas de droit réel dans des immeubles voisins³¹⁹. Seuls ceux qui détiennent des droits réels sur ces immeubles subissent les charges du voisinage et sont créanciers des obligations qu'elles impliquent :

«[D]eux droits réels portant sur une même chose ou deux choses voisines font inmanquablement apparaître l'idée d'un conflit de droits réels[...] Lorsqu'il y a rencontre de droits réels sur une même chose ou deux choses voisines, l'obligation réelle (ou obligation *propter rem*) focalise l'obligation passive universelle imposée aux tiers de respecter les droits réels, sur une ou quelques personnes seulement. Dans ces situations, l'obligation *propter rem* 'exprime l'opposabilité d'un droit réel au droit antagoniste'. Cette opposabilité, engendrant des obligations réciproques, explique en même temps le fait qu'il est reconnu que le droit exige d'avantage de retenu de la part d'un voisin que d'un tiers.»³²⁰

L'obligation de bon voisinage donne ouverture à un recours qui se différencie à la fois de la responsabilité civile et de l'abus de droit³²¹. Ce recours permet principalement de faire cesser l'usage d'un droit réel voisin qui provoque des inconvénients anormaux ou de faire reconnaître un droit réel par rapport au voisinage³²². Le caractère anormal des inconvénients est déterminé *in concreto* car il varie selon le contexte et les circonstances propres à chaque cas³²³. Il n'est pas nécessaire que les immeubles soient contigus pour que

³¹⁶ -Article 976 CCQ.

³¹⁷ -Voir Christine Duchaine, «Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétal», 223, p.265-268, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droits de l'environnement (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007 (ci-après «*Émergence du contrôle sociétal*»), et Michel Gagné, «Les recours pour trouble de voisinage : les véritables enjeux», 65, p.71-73 et 105-115, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2004)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004 (ci-après «*Voisinage : les véritables enjeux*»).

³¹⁸ -*Ciment du Saint-Laurent c. Barrette*, [2006] R.J.Q. 2633 (C.A.) (ci-après «*Saint-Laurent c. Barrette*»). Cet arrêt a fait l'objet d'une requête pour autorisation de pourvoi accueillie à la Cour suprême : C.S. Can., 3 mai 2007, 31782. L'audition doit avoir lieu le 27 mars 2008.

³¹⁹ -*Saint-Laurent c. Barrette*, supra note 318, p.2656-2658.

³²⁰ -Lucie Laflamme, «Les rapports de voisinage expliqués par l'obligation *propter rem*», 229, p.234, dans Sylvio Normand, *Mélanges offerts au professeur François Frenette : étude portant sur le droit patrimonial*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2006 (ci-après «*Obligation propter rem*») (citations omises). Ainsi, l'obligation de bon voisinage suit le bien et cesse d'exister pour le propriétaire en même temps que son titre car elle est attachée à l'immeuble.

³²¹ -*Ibid*, p.236-240; *Saint-Laurent c. Barrette*, supra note 318, p.2658-2660.

³²² -*Saint-Laurent c. Barrette*, supra note 318, p.2658.

³²³ -*Voisinage : les véritables enjeux*, supra note 317, p.76-78.

le recours puisse être invoqué, mais il faut que les propriétés soient assez proches pour être considérées comme voisines³²⁴.

Les règles applicables à la gestion des eaux énoncées par le CCQ quant à la propriété immobilière doivent être interprétées dans ce contexte. La plupart de ces règles de gestion permettent de préciser ce qui constitue un inconvénient anormal en matière de voisinage³²⁵. À l'égard de la gestion quantitative des eaux souterraines, les titulaires de droits réels voisins disposent d'un recours lorsque l'exercice du droit réel d'utilisation de la ressource cause une forme d'inconvénient anormal³²⁶. La zone d'influence d'un ouvrage de captage des eaux souterraines dans laquelle se produit un rabattement de la nappe phréatique peut circonscrire le voisinage³²⁷. L'article 982 CCQ précise que l'épuisement de l'eau souterraine constitue un inconvénient de voisinage anormal qui permet d'exiger la destruction ou la modification de l'ouvrage épuisant la ressource.

3.2.3.2. Le recours de l'article 982 CCQ

Certains commentaires s'imposent à l'égard de l'article 982 CCQ. La doctrine et la jurisprudence interprètent cet article de façon large : toute personne dispose d'un intérêt suffisant pour intenter le recours de l'article 982 CCQ lorsque la qualité ou la quantité de l'eau est menacée³²⁸. La doctrine qualifie les conséquences de cette interprétation comme

³²⁴ -*Saint-Laurent c. Barrette*, *supra* note 318, p.2657; *Obligation propter rem*, *supra* note 320, p.231. Il est possible de supposer que la distance entre deux propriétés aux fins de déterminer le caractère voisin des immeubles est proportionnelle à l'importance de l'inconvénient anormal.

³²⁵ -Les articles 979, 980 al.2 et 981 CCQ permettent de mieux définir ce qui constitue un inconvénient anormal au sens de l'article 976 CCQ dans le domaine hydrique.

³²⁶ -Le droit d'utilisation de la ressource mentionné est celui qu'accorde l'article 980 al.1 CCQ : voir ci-dessus 1.3. et en particulier *supra* note 139. En vertu de ce droit, le propriétaire immobilier peut user et disposer de toute eau à laquelle il a accès par la situation de son terrain. Les articles 980 al.2 et 981 CCQ restreignent ce droit à l'égard des eaux de surface. La jurisprudence fournit certains exemples de ce qui peut être considéré comme des inconvénients anormaux dans le domaine de la gestion quantitative des eaux souterraines. Dans *Trépanier c. Rigaud (Municipalité de)*, J.E. 2006-1399 (C.Q.) (ci-après «*Trépanier c. Rigaud*»), p.7-11, est accueilli le recours contre une municipalité qui installe deux ouvrages de captages sur son terrain et assèche le puits résidentiel des propriétaires voisins. Dans *Poisson c. Arthabaska (Corp. du Comté d')*, [1999] R.D.I. 375 (C.S.), le demandeur excave son terrain et met à jour la nappe phréatique, créant ainsi un lac utilisé à des fins de villégiature. Des travaux municipaux de drainage à des fins agricoles dans le voisinage entraînent l'abaissement de la nappe et rendent le lac inutilisable. Le recours pour trouble de voisinage du demandeur contre la municipalité est accueilli. L'affaire *Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille*, J.E. 99-1124 (C.S.), p.4 et 6-8, qui traite principalement de la servitude d'écoulement de l'article 979 CCQ, confirme que les obligations de voisinage et les recours pour troubles de voisinage s'appliquent seulement à ceux qui disposent de droits réels voisins.

³²⁷ -Dans *Trépanier c. Rigaud*, *supra* note 326, la zone d'influence qui entraîne un rabattement de la nappe phréatique s'étend dans un rayon de 500 m autour des puits municipaux causant les inconvénients, ce qui peut indiquer les limites du voisinage en l'espèce. Si le litige est de nature qualitative plutôt que quantitative, il faut présumer que le voisinage est défini par l'aire d'alimentation.

³²⁸ -*Protection de l'eau*, *supra* note 128, p.196-197 et 199-200; Anne-Marie Sheahan, «Le Nouveau Code civil du Québec et l'environnement», 1, p.12-13, dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1994)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994 (ci-après «*CCQ et environnement*»); Monique Lussier, «De certaines notions et recours de droit civil en matière de responsabilité environnementale extracontractuelle», 1, p.81-86, dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999 (ci-après «*Responsabilité environnementales*»); *Association des résidents du lac*

étonnantes, révolutionnaires, injustifiables, exceptionnelles, innovatrices et drastiques³²⁹. Cette interprétation doit être écartée pour donner à l'article 982 CCQ une portée qui correspond à l'interprétation actuelle des relations de voisinage.

En effet, la localisation de l'article 982 dans le CCQ est cruciale. Elle exige une interprétation harmonieuse de cet article par rapport aux droits et obligations réels qui s'appliquent entre propriétés immobilières voisines³³⁰. De plus, la cohérence et l'efficacité du droit, l'indépendance des sphères du droit public et du droit privé, et la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire réclament que l'application de cet article soit restreinte au contexte des obligations de voisinage :

«L'ajout d'une règle de droit privé, dont un des principaux objectifs aurait été d'assurer la protection de l'environnement, aurait recoupé en grande partie un champ déjà couvert par une loi d'ordre public. Caractérisé par l'absence de tout lien causal avec l'existence d'une faute prouvée ou présumée, un tel ajout aurait constitué une invitation directe aux tribunaux à dégager, au lieu et place du législateur et de façon parallèle au régime de la LQE, des solutions environnementales à la pièce et *ex post facto*[...] Voilà, à mon avis, une raison importante pour ne pas s'engager dans une voie peu propice à l'émergence d'un régime cohérent de gestion des émissions polluantes et susceptible de faire naître inopinément des entraves incontrôlées au développement économique. La protection de l'environnement est un sujet de préoccupation sociale qui interpelle l'État au tout premier chef. En pareille matière, on peut douter de la sagesse de donner ouverture à l'instauration de règles prétoriennes issues de conflits entre des intérêts locaux et privés»³³¹

Ce commentaire, émis à l'égard d'un litige causé par une pollution atmosphérique, est particulièrement pertinent en matière d'allocation des eaux souterraines puisque le droit statutaire institue déjà un régime unifié de gestion quantitative dont l'application est générale et l'objectif vise à empêcher les nuisances³³². Une éventuelle interférence du droit privé par l'ébauche jurisprudentielle d'un régime de gestion concurrent est mal venue. En somme, il faut conclure que le droit d'utilisation visé à l'article 982 CCQ est uniquement le droit réel d'utilisation de toute eau qui est lié à la propriété immobilière³³³. Seules les personnes disposant de ce droit d'utilisation peuvent intenter un recours contre un voisin qui exerce des droits réels de façon à épuiser l'eau souterraine. Toutefois, il n'est pas nécessaire que le droit à l'utilisation de l'eau soit effectivement exercé pour que son titulaire puisse intenter un recours en vertu de l'article 982 CCQ à l'encontre des voisins qui épuisent l'eau³³⁴.

Mercier, *supra* note 127.

³²⁹ -*Protection de l'eau*, *supra* note 128, p.194, 196, 199; *Responsabilité environnementale*, *supra* note 328, p.77.

³³⁰ -La Cour d'appel s'appuie sur la localisation de l'article 976 dans le CCQ afin d'en établir l'interprétation : *Saint-Laurent c. Barrette*, *supra* note 318, p.2653-2657.

³³¹ -*Ibid*, p.2657. Voir aussi *Protection de l'eau*, *supra* note 128, p.193-194 et 195-196.

³³² -Article 1 RCES.

³³³ -Il s'agit du droit accordé au propriétaire immobilier par l'article 980 al.1 CCQ à l'égard de toute eau : voir ci-dessus 1.3. et *supra* note 139.

Par ailleurs, compte tenu de l'énoncé de l'article 982 CCQ, deux facteurs limitent la portée du recours que cet article prévoit en matière d'allocation des eaux souterraines : 1) la restriction par le droit statutaire du droit d'utilisation de la ressource lié à la propriété immobilière; 2) l'intérêt général.

Quant au premier facteur, le droit civil accorde *a priori* un droit d'utilisation de l'eau à tout propriétaire immobilier. Ainsi, les droits à l'utilisation des eaux de surface, que le droit statutaire ne restreint généralement pas, permettent à leurs titulaires d'intenter un recours en vertu de l'article 982 CCQ à l'encontre d'un usage des eaux souterraines qui épuise les eaux de surface³³⁵. Cependant, le droit statutaire restreint le droit d'utilisation du propriétaire immobilier par rapport aux eaux souterraines. L'utilisation des eaux souterraines est subordonnée à une autorisation gouvernementale en vertu du RCES. Un nouvel usage des eaux souterraines est illégal sans l'autorisation appropriée prévue par le RCES. Par conséquent, l'épuisement des seules eaux souterraines ne donne ouverture au recours de l'article 982 CCQ dans le champ d'application du RCES qu'aux personnes disposant d'une autorisation en vertu du Règlement³³⁶.

Pourtant, la validité de cette assertion à l'égard des captages d'eau souterraine soumis au régime de l'autorisation municipale sous le RCES est incertaine. Alors que le Ministère dispose de la discrétion nécessaire pour refuser une demande d'autorisation visant un projet de captage important susceptible d'épuiser l'eau, une municipalité ne peut refuser une autorisation pour un tel motif. Le RCES permet l'installation d'un ouvrage de captage de moindre capacité qui épuise l'eau des voisins dans la mesure où les dispositions visant la préservation de la qualité des eaux souterraine sont respectées³³⁷. Puisque le régime de gestion quantitatif des eaux souterraines du RCES n'inclut pas les captages de moindre importance, il est possible d'argumenter qu'un droit limité à l'usage de l'eau souterraine subsiste quant à de tels captages :

«Ordinairement, on estime que plus les conditions de délivrance de l'autorisation sont objectives, plus l'autorisation doit être considérée comme l'objet d'un droit;

³³⁴ -*CCQ et environnement, supra* note 328, p.13. Il s'agit de la principale nouveauté introduite par l'article 982 CCQ. En effet, l'article 976 CCQ permet le recours pour troubles de voisinage par celui qui subit des inconvénients anormaux dans l'exercice d'un droit réel. Par contre, un propriétaire qui ne capte pas d'eau souterraine mais qui dispose de ce droit en vertu de l'article 980 al.1 CCQ peut, lorsqu'un voisin épuise cette eau souterraine, recourir à l'article 982 CCQ. Dans ce cas, le recours pour trouble de voisinage est possible même si le droit réel n'est pas exercé et que les inconvénients anormaux ne sont pas ressentis. Cependant, la preuve du demandeur qui fait appel à l'article 982 CCQ dans une telle situation est plus difficile à établir. Un tel risque doit être établi par une preuve d'experts solidement étayée en raison des conséquences importantes que peuvent avoir une ordonnance de démolition. Dans *Stanscia, supra* note 60, p.4-5 et 7-8, la Cour conclut qu'une telle preuve n'a pas été établie. Dans *Dufour c. Grégoire, supra* note 48, p.3 et 6, la Cour appuie ses motifs sur une présomption à l'effet que les problèmes d'alimentation d'un puits domestique sont causés par le forage et la mise en marche d'installations de captage à des fins agricoles dans le voisinage.

³³⁵ -À l'égard du traitement des eaux de surface par le droit statutaire, voir notamment les articles 5 et 56 LRE.

³³⁶ -Rappelons que les personnes dont les activités de captage des eaux souterraines sont antérieures à l'entrée en vigueur du RCES et disposent de droits acquis qui les soustraient à l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu du Règlement disposent du recours de l'article 982 CCQ, le cas échéant.

³³⁷ -Voir ci-dessus 2.1.1.1.

plus elles laissent place à l'appréciation subjective de l'administration, plus elle s'identifie à un privilège.»³³⁸

Ainsi, un épuisement de la ressource qui empêche une utilisation de l'eau souterraine subordonnée à l'autorisation du Ministre sous le RCES ne donne pas ouverture au recours de l'article 982 CCQ à moins que l'utilisation ne soit déjà autorisée par le Ministre. Par contre, un épuisement de la ressource qui affecte les droits d'utilisation de petites quantités d'eau souterraine subordonnés à l'autorisation municipale peut faire l'objet d'un recours en vertu de l'article 982 CCQ par ceux qui disposent de ces droits d'utilisation, avec ou sans l'autorisation municipale.

À ce stade, l'ébauche d'un droit à l'eau souterraine se matérialise en droit québécois par l'effet conjugué du RCES et de l'article 982 CCQ. Ce constat concrétise l'intention du MDDEP lors de l'élaboration du RCES. Les documents produits à cette occasion semblent indiquer que le prélèvement d'eau souterraine à des fins domestiques et de consommation humaine est considéré comme un «droit fondamental»: le contrôle quantitatif des prélèvements domestiques par le gouvernement en vertu du RCES est inapproprié puisque ces prélèvements ne peuvent être déniés³³⁹. Lorsque le droit à ces prélèvements est mis en péril, il appartient au propriétaire immobilier qui en dispose d'en imposer le respect par un recours en vertu de l'article 982 CCQ.

Quant à l'autre facteur qui limite la portée du recours de l'article 982 CCQ, la destruction ou la modification d'un ouvrage qui épuise l'eau ne peut être demandée lorsqu'elle est contraire à l'intérêt général. La notion d'intérêt général est vague et accorde un rôle important à l'interprétation judiciaire³⁴⁰. Néanmoins, certains éléments permettent de discerner les contours de cette notion. Le CCQ mentionne que les eaux souterraines sont régies par des lois d'intérêt général³⁴¹. Or, la législation en matière d'environnement est d'intérêt général³⁴². Ainsi, la LQE de même que le RCES prévoient les normes d'utilisation, de gestion et de protection de l'eau souterraine en fonction de l'intérêt général de la société³⁴³. Dans la mesure où il fait l'objet d'une autorisation accordée en vertu du

³³⁸ -*L'action gouvernementale*, supra note 121, p.842.

³³⁹ -Voir *Politique des eaux souterraines*, supra note 164, p.14. Le droit au prélèvement d'eau souterraine à des fins domestiques et de consommation humaine mentionné lors de l'élaboration du RCES correspond aux usages reliés aux eaux de boisson, à la préparation des aliments, à l'hygiène et à la lutte contre les incendies. Un tel approvisionnement est évalué à un débit moyen minimum de 2 m³/jour sur une base annuelle : *Plan d'action*, supra note 49, p.25. Ce débit moyen permet de combler les besoins domestiques de 4 personnes. Il doit être augmenté de 0,5 m³/jour pour chaque personne additionnelle vivant sur la même propriété. Notons que le *Plan d'action* contient une autre estimation du débit domestique minimum pour combler les besoins de 4 personnes : 1,4 m³/jour (p.67).

³⁴⁰ -*Protection de l'eau*, supra note 128, p.195.

³⁴¹ -Article 913 CCQ.

³⁴² -Voir *L'environnement au Québec*, supra note 266, ¶4 040, de même que *Serge Lafrenière c. Clavé*, supra note 300, p.1326.

³⁴³ -À l'effet que la législation environnementale est d'intérêt général au sens de l'article 982 CCQ, voir *CCQ et environnement*, supra note 328, p.14-16, de même que *Roy c. Tring-Jonction*, supra note 302, p.22. Selon la Cour supérieure dans l'affaire *Ouimette c. Canada (Procureur général)*, [1995] R.J.Q. 1431 (C.S.), p.1435, les élus sont les mieux placés pour définir ce qui constitue l'intérêt général au sens de l'article 982 CCQ. Par ailleurs, dans *Association des résidents du lac Mercier*, supra note 127, p.2383, la Cour énonce

RCES, un captage d'eau souterraine est conforme à l'intérêt général s'il respecte les conditions auxquelles il est soumis³⁴⁴. De la même manière, une carrière-sablière autorisée en vertu *Règlement sur les carrières et sablières*³⁴⁵ qui épuise les eaux souterraines captées par un puits voisin ne peut pas être détruit ou modifié par l'intermédiaire du recours de l'article 982 CCQ.

La principale incertitude relative à la portée du recours en matière de relations de voisinage pour la destruction ou la modification d'un ouvrage est liée à la définition que les tribunaux sont appelés à donner à la notion d'«épuisement de l'eau». Il est possible que cette interprétation soit en partie tributaire du RCES. Malgré ses limites inhérentes et les limites que lui impose le droit statutaire, le recours de l'article 982 CCQ reste intéressant parce qu'il est de nature préventive : il peut être utilisé lorsqu'un risque réel d'épuisement de l'eau souterraine est établi.

3.2.4. La responsabilité civile

Selon le CCQ, toute personne doit respecter les règles de bonne conduite qui s'imposent à elle selon les circonstances, les usages ou la loi, afin de ne pas causer de préjudice à autrui³⁴⁶. L'irrespect de ce devoir de bonne conduite lors d'opérations liées à un captage d'eau souterraine donne ouverture à un recours en responsabilité civile qui est accueilli si le demandeur établit qu'il en subit un préjudice³⁴⁷.

Globalement, l'importance du recours en responsabilité civile dans le contentieux lié à l'allocation des eaux souterraine est moindre³⁴⁸. Le recours est seulement approprié lorsque le demandeur fait usage de l'eau souterraine ou de surface; autrement, l'existence d'un dommage recevable est improbable³⁴⁹. Dans ce cadre, la diminution des quantités d'eau dont le demandeur dispose ou l'accroissement des coûts liés à l'usage de l'eau par le demandeur constitue le seul préjudice justifiant que le recours soit accueilli³⁵⁰. D'ailleurs,

que la probabilité d'obtenir la destruction ou la modification d'un ouvrage devrait diminuer lorsque l'ouvrage est d'ampleur considérable, lorsqu'il génère de l'emploi pour un nombre important d'individus dans une région et lorsqu'il joue un rôle important dans la santé économique d'une région.

³⁴⁴ -Voir *Roy c. Tring-Jonction*, *supra* note 302, p.12 et 22.

³⁴⁵ -R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.2, article 2.

³⁴⁶ -Articles 1376 et 1457 CCQ.

³⁴⁷ -De façon générale, voir Odette Nadon, «La responsabilité du pollueur et l'évolution de la notion de faute», 143, pp.148-150, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, et *Morin c. Blais*, [1977] 1 R.C.S. 570, pp. 579-580. À titre d'exemple, voir *Turcotte c. Pouliot*, [1990] R.R.A. 760 (C.A.), 762-763. Notons que cette affaire ne traite pas de gestion quantitative mais plutôt de gestion qualitative de la ressource, c'est-à-dire de la contamination d'un puits artésien suite au défaut d'un agriculteur voisin de respecter les normes contenues dans un certificat d'autorisation émis sous l'article 22 LQE.

³⁴⁸ -Voir *L'environnement au Québec*, *supra* note 266, ¶50 560 et ¶50 660.

³⁴⁹ -Il faut que l'atteinte à un usage légal de l'eau souterraine ou de surface par le demandeur puisse être déterminée avec assez de précision pour faire naître un intérêt suffisant au sens de l'article 55 CPC.

³⁵⁰ -Voir les articles 1601 CCQ et 751 CPC, de même que Jean-François Girard, «Rôle et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités», 243, p.336-341, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006.

un problème de ce recours provient des difficultés de preuve relatives au lien de causalité et aux dommages subis parce que la complexité et la lenteur de la migration des eaux souterraines dans les aquifères découpent la cause et l'effet³⁵¹. Pour établir cette preuve, il est nécessaire de faire appel à des témoins experts en hydrogéologie. Néanmoins, seule une variation du régime hydrogéologique à la suite des travaux de drainage du sol ou suite au rabattement de la nappe souterraine à cause d'autres activités de captage peut causer un préjudice générateur de responsabilité envers l'exploitant d'un captage d'eau souterraine³⁵². En fait, une présomption de fait peut être établie de façon relativement aisée, ce qui facilite la preuve du lien de causalité entre la faute et le dommage³⁵³.

Malgré les limites de l'action en responsabilité civile, deux facteurs permettent de dégager un rôle particulier pour ce recours en matière d'allocation de la ressource. Premièrement, tous les nouveaux usages anthropiques de l'eau souterraine sont soumis à une autorisation sous le RCES. L'Administration joue un rôle fondamental à titre de gestionnaire du régime d'allocation de la ressource. Lorsqu'un usager de la ressource subit un préjudice en raison d'un captage autorisé par le Ministre ou une municipalité, l'Administration peut être impliquée à titre de défenderesse dans une action en responsabilité civile. Or, des développements jurisprudentiels récents indiquent une plus grande réceptivité des tribunaux à l'égard des recours en responsabilité civile contre l'État³⁵⁴. De tels recours peuvent être particulièrement pertinents dans l'éventualité où la jurisprudence établit que la norme de contrôle judiciaire applicable aux autorisations de captage ministérielles est celle de la décision manifestement déraisonnable plutôt que celle de la décision raisonnable³⁵⁵. Dans ce cas, l'annulation de l'autorisation de captage requiert la preuve d'une décision clairement irrationnelle tandis que le demandeur en responsabilité civile doit établir la simple faute du Ministre puisque le pouvoir d'autoriser un projet de captage est de nature opérationnelle³⁵⁶. Alors, le recours en responsabilité civile peut devenir plus avantageux que l'action en nullité pour faire cesser un usage préjudiciable de la ressource.

Deuxièmement, le cadre juridique de gestion quantitative de l'eau souterraine repose en bonne partie sur les études hydrogéologiques produites par des experts que les

³⁵¹ -*Essential concepts*, supra note 7, p.19.

³⁵² -Dans *Dufour c. Grégoire*, supra note 48, p.3, la Cour établit l'ensemble des causes pouvant théoriquement provoquer l'assèchement d'un puits et procède par élimination afin d'identifier la cause la plus probable. Les causes considérées sont : la vétusté du puits; la sécheresse; le drainage des terres; l'insuffisance du puits (débit) par rapport aux besoins des utilisateurs; le rabattement de la nappe phréatique par la construction d'installations de captage dans le secteur où se trouve le puits.

³⁵³ -Voir l'article 2849 CCQ.

³⁵⁴ -*Émergence du contrôle sociétal*, supra note 317, p.271-272. À titre d'exemple, voir aussi *Québec (Procureur général) c. Girard*, [2005] R.R.A. 13 (C.A.), p.15.

³⁵⁵ -Selon la présente étude, la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable : voir ci-dessus 3.2.2.

³⁵⁶ -Selon *Québec (Procureur général) c. Deniso LeBel inc.*, [1996] R.J.Q. 1821 (C.A.), p.1837-1838, les règles de la responsabilité civile de l'État ne se confondent pas avec celles du contrôle judiciaire de l'action administrative. En matière de responsabilité civile il suffit de prouver une faute simple pour les actes opérationnels de l'Administration. À ce sujet, voir *Contrôle et responsabilité de l'État*, supra note 210, p. 176-183 et 206-221, et Michel Bélanger, *La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p.57-59. Pour la qualification du pouvoir ministériel comme opérationnel, voir ci-dessus 2.1.2.2. et supra note 210.

demandeurs d'une autorisation de captage auprès du Ministre mandatent. La faute, l'erreur ou la négligence de ces experts dans l'accomplissement de leur mandat et dans l'évaluation des impacts des installations projetées induit des dysfonctionnements significatifs dans le régime de gestion quantitative de la ressource. Seul le recours en responsabilité civile extracontractuelle permet d'atteindre ces experts suite à un inconvénient causé par un captage d'eau souterraine. Ici, l'action en dommage est particulièrement pertinente parce que l'éventuelle réaction des assureurs en responsabilité professionnelle de ces experts face à l'accroissement des recours en matière de gestion des eaux souterraines garantit la qualité scientifique des études hydrogéologiques³⁵⁷.

3.3. Conclusion relative aux conflits d'allocation

Le cadre juridique relatif aux conflits d'allocation de l'eau souterraine est tributaire de la structure du droit généralement applicable en cas de contestation ou de litige. Les recours visant à obtenir l'usage des eaux souterraines sont peu nombreux et visent l'Administration. Les recours à l'encontre d'un usage des eaux souterraines sont plus diversifiés. Parmi ceux-ci, les recours en vertu du droit à la qualité de l'environnement et en vertu des relations de voisinage apparaissent particulièrement utiles parce qu'ils ont une portée préventive et parce qu'ils visent spécifiquement la gestion quantitative de la ressource en reconnaissant la nature conflictuelle des interactions entre les divers usages. Par ailleurs, le cadre juridique relatif aux conflits d'allocation de l'eau souterraine ne comprend aucune hiérarchisation qui établit un ordre de priorité entre les différents usages. En cas de conflit effectif, il est impossible de privilégier un usage aux dépens d'un autre en fonction des fins auxquelles l'eau souterraine est utilisée.

4. L'ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE DE GESTION QUANTITATIVE

La comparaison du cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines avec un modèle de gestion des ressources hydriques permet l'évaluation du droit applicable et l'identification de pistes de réforme destinées à l'améliorer. Dans un premier temps, le modèle de gestion utilisé pour évaluer le cadre de gestion quantitative est présenté. Ensuite, l'utilité de ce modèle dans le contexte québécois est établie. Finalement, certaines modifications du cadre juridique destinées à améliorer la gestion des eaux souterraines sont proposées.

4.1. La Gestion Intégrée des Ressources en Eau

4.1.1. L'utilité du modèle de gestion intégrée pour évaluer le cadre juridique

La nature technique des questions liées à la gestion des eaux souterraines restreint fortement la capacité du juriste de poser un jugement sur l'efficacité ou l'efficience du cadre juridique québécois de gestion des eaux souterraines. Le sujet touche notamment aux champs de la sociologie, de l'économie, de la biologie, de la physique, de la chimie et de

³⁵⁷ -L'accroissement des actions en justice contre un hydrogéologue ou un ingénieur en hydrogéologie peut entraîner l'augmentation des primes de sa police de responsabilité professionnelle et éventuellement le refus d'assurer ses activités professionnelles. Notons que dans certains cas, la couverture d'une assurance en responsabilité professionnelle est obligatoire : voir notamment *Règlement sur l'assurance-responsabilité professionnelle des membres de l'Ordre des ingénieurs du Québec*, Décision, 7 décembre 1995, G.O.Q. II N°51, p.5324 [R.Q., c. I-9, r.1.1.1], articles 7-11. Ainsi, il est avantageux pour un expert de fournir des études hydrogéologiques dont la validité, la rigueur et l'exactitude scientifique soit propre à décourager les poursuites en responsabilité extracontractuelle.

l'hydrogéologie³⁵⁸. À l'égard des eaux souterraines, le juriste est *a priori* cantonné à son rôle exégétique traditionnel. Il peut offrir une présentation exhaustive du droit applicable, fournir un exposé analytique et noter les incohérences ou les omissions que contient l'encadrement juridique de la ressource. Cependant, il n'est pas en mesure de poser un jugement normatif ni de suggérer des améliorations au régime juridique applicable hors du champ du droit, champ dont l'importance est limitée à l'égard de la gestion de la ressource.

Néanmoins, il est important d'intégrer une étude juridique de l'eau souterraine dans une perspective plus vaste puisque le droit applicable remplit clairement une fonction réformatrice aux plans social et environnemental. Il est donc opportun de comparer les axes principaux du cadre juridique de gestion quantitative identifiés par l'étude exégétique en fonction des prescriptions d'un modèle idéal de gestion de la ressource, ce qui permet de dégager certaines possibilités de réforme. Le modèle idéal qui sert de point de comparaison est le système de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (ci-après «GIRE») :

«IWRM can be defined as follows:

Integrated water resources management is the management of surface and subsurface water in qualitative, quantitative and ecological sense from a multi disciplinary perspective and focussed on the needs and requirements of society at large regarding water.»³⁵⁹

L'utilité spécifique de la GIRE provient de son caractère multidisciplinaire, qui permet d'intégrer les connaissances issues de divers domaines scientifiques dans le champ d'étude du droit³⁶⁰. La nature transversale du modèle permet au juriste de s'appuyer sur l'expertise technique ayant supporté l'élaboration de la GIRE afin de récupérer la capacité d'évaluer substantivement le cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines.

La GIRE est aussi particulièrement intéressante parce qu'elle participe de la mise en œuvre du développement durable en matière de gestion des ressources en eau. En effet, la GIRE est conçue comme le vecteur qui permet de rendre opérationnel le concept général du développement durable relativement aux ressources hydriques³⁶¹. D'ailleurs, l'atteinte du développement durable est plus probable lorsque la gestion de l'eau souterraine respecte le

³⁵⁸ -Une étude destinée à l'Environmental Protection Agency américaine pour déterminer la formulation réglementaire optimale d'un régime de protection des eaux souterraines à l'encontre des sources de contamination fécale illustre l'ampleur des connaissances scientifiques spécialisées requises afin d'établir l'efficacité et l'efficience du cadre juridique applicable : voir Cadmus Group, *Proposed Ground Water Rule - Regulatory Impact Analysis*, Arlington, 2000, disponible à l'adresse Internet suivante : www.epa.gov/safewater/disinfection/gwr/pdfs/impactanalysis_gwr_proposed.pdf (consultée le 16 août 2007).

³⁵⁹ -Paul Van Hofwegen & Frank Jaspers, *Analytical framework for integrated water resources management: guidelines for assesment of institutional frameworks*, Rotterdam, Balkema, 1999 (ci-après «*Analytical framework for IWRM*»), p.7 (citation omise). Pour d'autres réflexions destinées à rendre la GIRE normative et opérationnelle, voir aussi : TORKIL JØNCH-CLAUSEN, *Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005*, Stockholm, Global Water Partnership, 2004 (ci-après «*IWRM and water efficiency plans*»); Torkil Jønch-Clausen & Jens Fugl, «Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management», (2001) Vol.17 N°4, *Journal of Water Resources Development*, 501 (ci-après «*Firming up IWRM*»); *GWP IWRM*, supra note 8.

³⁶⁰ -Pour un aperçu de l'aspect technique lié à la GIRE, voir Ian Calder, *Blue revolution: integrated land and water resources management*, 2^{ème} éd., London, Earthscan, 2005, p.75-133 et 267-314, de même que Slobodan Simonovic & Veerakuddy Rajasekaram, «Integrated Analyses of Canada's Water Resources: A System Dynamics Approach», (2004) Vol.29 N°4, *Canadian Water Resources Journal*, 223.

cadre de la GIRE³⁶². De plus, l'application de la GIRE au Canada est recommandée³⁶³. En choisissant de mettre en œuvre la gestion des ressources hydriques par bassin versant, le Québec s'engage aussi dans cette direction³⁶⁴. La démarche que le Québec entreprend en 2002 par la Politique nationale de l'eau est citée comme exemple de mise en œuvre de la GIRE au niveau international et au niveau national³⁶⁵. Récemment, le concept émerge même dans la jurisprudence québécoise³⁶⁶.

4.1.2. L'application de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau au Québec

Plusieurs éléments indiquent une conformité croissante du cadre québécois de gestion de la ressource à la GIRE³⁶⁷. Premièrement, la GIRE requiert une politique globale applicable à l'ensemble des secteurs liés à la gestion de la ressource hydrique³⁶⁸. La Politique nationale de l'eau exprime un engagement nécessaire au plus haut niveau de l'État en faveur d'une planification et d'une gestion intégrée de la ressource. De plus, la mise en œuvre de la Politique est prévue concrètement par une liste d'engagements. Deuxièmement, l'application de la GIRE demande une intégration de la gestion des eaux

³⁶¹ -Antoinette Hilderling, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Delft, Eburon Academic Publishers, 2004, p.32.

³⁶² -Emilio Custodio, Vicki Kretsinger & Ramòn Llamas, «Intensive development of groundwater: concepts, facts and suggestions», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 151 (ci-après «*Intensive development of groundwater*»), p.155. Pour un bref survol historique de jalons qui ont menés à l'apparition du concept de la GIRE en droit international, voir Salman Salman & Daniel Bradlow, *Regulatory frameworks for water resources management: a comparative study*, Washington, World Bank, 2006 (ci-après «*Regulatory frameworks*»), p.1-11.

³⁶³ -John Fitzgibbon, Bruce Mitchell & Barbara Veale, *Sustainable water management: state of practice in Canada and beyond*, Ottawa, Canadian Water Resources Association, 2006 (ci-après «*Sustainable water management in Canada*»); Environnement Canada, *L'eau et le Canada : La gestion intégrée des ressources en eau*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005; Bruce Mitchell, dir, *Integrated water management: international experiences and perspectives*, London, Belhaven Press, 1990.

³⁶⁴ -Voir Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *L'eau, une responsabilité partagée. 2^{ième} Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, Résumé*, New York, UNESCO & Berghahn Books, 2006, p.16. À l'égard de la gestion intégrée par bassins versants au Québec, voir Pierre Baril, Yvon Maranda & Julien Baudrand, «Integrated watershed management in Québec (Canada) : a participatory approach centered on local solidarity», (2006) Vol.53 N°10, *Water science & Technology*, 301 (ci-après «*Integrated watershed management in Québec*»), Pierre Auger & Julien Baudrand, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, Québec, Ministère de l'Environnement, 2004, Catherine Senecal & Chandra Madramootoo, «Watershed management: review of Canadian diversity», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 509, p.516-518.

³⁶⁵ -Voir notamment *IWRM and water efficiency plans*, supra note 359, p.9, et *Sustainable water management in Canada*, supra note 363, p.13.

³⁶⁶ -Voir les arguments des demandeurs dans *Jardins-de-Napierville (Municipalité régionale de comté Les) c. Haut-Saint-Laurent (Municipalité régionale de comté Le)*, J.E.2003-1429 (C.S.), p.7.

³⁶⁷ -Voir John Fitzgibbon, Bruce Mitchell & Barbara Veale, *Sustainable water management: state of practice in Canada and beyond. Executive summary*, Ottawa, Canadian Water Resources Association, 2006, p.4.

³⁶⁸ -*Analytical framework for IWRM*, supra note 359, p.15 et 42, À cet égard, voir aussi *Intensive development of groundwater*, supra note 362, p.157.

de surface et des eaux souterraines³⁶⁹. Or, le cadre juridique applicable aux eaux souterraines tient compte des répercussions de l'utilisation de la ressource sur les eaux de surface³⁷⁰. Troisièmement, bien que l'approche réglementaire québécoise reste conditionnée par un fonctionnalisme sectoriel, les différents mécanismes prévus par les instruments juridiques applicables en matière de gestion des eaux souterraines font l'objet d'une intégration progressive, ce qui constitue un volet essentiel de la GIRE³⁷¹.

L'intégration du cadre législatif et réglementaire se manifeste sous divers aspects. D'abord, avant la mise en place du cadre juridique fondé sur le RCES, pas moins de six ministères provinciaux participent à la gestion de la ressource³⁷². Or, la GIRE, recommande une centralisation des compétences de gestion sous l'égide d'une seule autorité gouvernementale³⁷³. Désormais, à l'égard des eaux souterraines, le cadre juridique réduit la fragmentation du système de gestion en consolidant l'administration de la ressource sous la seule autorité du MDDEP³⁷⁴. Le rôle central du Ministre est uniquement partagé avec la CPTAQ en zone agricole. Au niveau quantitatif, les municipalités, qui sont responsables de l'application d'un des régimes d'autorisation mis en place par le RCES, sont de simples agences permettant l'exécution déconcentrée de la réglementation. Elles ne disposent pas de la marge de manœuvre discrétionnaire qui implique un véritable pouvoir de gestion de la ressource.

Ensuite, au plan qualitatif, la complémentarité des mécanismes du RCES avec ceux du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*³⁷⁵ (ci-après «RQEP») et du *Règlement sur les exploitations agricoles*³⁷⁶ (ci-après «REA») est conforme à une approche holistique de gestion des eaux douces³⁷⁷. Au niveau opérationnel, l'arrimage de ces règlements est

³⁶⁹ -Voir *Firming up IWRM*, supra note 359, p.505.

³⁷⁰ -Voir article 1 RCES et ci-dessus 2.1.2.2.

³⁷¹ -À l'égard du fonctionnalisme sectoriel, Dante Caponera, *National and International Water Law and Administration*, La Hague, Kluwer Law International, 2003 (ci-après «*Water law and administration*»), p. 144, indique que «[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 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.» Or, le fonctionnalisme sectoriel est encore prévalent au Québec : selon *Sustainable water management in Canada*, supra note 363, p.27, «in all cases across Canada we continue to develop new issues-based legislative measures rather than more comprehensive integrated water management legislation.»

³⁷² -*La problématique des eaux souterraines*, supra note 10, p.52-57.

³⁷³ -*Non-renewable groundwater resources*, supra note 100, p.52; *Water law and administration*, supra note 371, p.86 et 147.

³⁷⁴ -Selon *Integrated watershed management in Québec*, supra note 364, p.304, «[w]ith an integrated management approach in mind, the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) has been commissioned to ensure the consistency of all government actions related to water and aquatic ecosystems, in cooperation with other departments involved in water management.»

³⁷⁵ -D.647-2001, 30 mai 2001, G.O.Q. II N°24, p.3561 [R.Q., c. Q-2, r.18.1.1].

³⁷⁶ -D.695-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II N°24A, p.3525 [R.Q., c. Q-2, r.11.1].

facilité par diverses mesures : par exemple, les seuils d'application des normes de contrôle les plus sévères sont les mêmes d'un règlement à l'autre³⁷⁸.

Finalement, les autorisations prévues par le RCES se superposent ou s'additionnent à d'autres autorisations dont l'objet est plus large que les seules installations ou ouvrages de captage, ce qui permet l'intégration du contrôle des usages anthropiques de l'eau souterraine au moyen d'un mécanisme unique. Par exemple, les projets soumis à la procédure d'évaluation des impacts environnementaux doivent obtenir l'autorisation ministérielle du RCES en plus du certificat d'autorisation gouvernemental lorsqu'ils comportent un volet relatif au captage de l'eau souterraine³⁷⁹. Il en est de même pour les projets soumis à la procédure d'autorisation ministérielle prévue par la LQE à des fins de protection environnementale lorsque ces projets comportent un volet relatif au captage de l'eau souterraine³⁸⁰. Par ailleurs, l'autorisation ministérielle du RCES ne se superpose pas mais s'additionne à l'autorisation ministérielle prévue à la LQE pour la gestion des eaux³⁸¹.

³⁷⁷ -Le RQEP vise à assurer que l'eau destinée à l'alimentation humaine se conforme à certains standards grâce à un ensemble de normes de traitement, d'échantillonnage et de contrôle de la qualité à partir du moment où elle est captée à des sources souterraines. Le RCES comprend des dispositions destinées à empêcher la contamination de l'eau souterraine par des sources de pollution diffuses tandis que le REA en prévient notamment la contamination par des sources de pollution ponctuelles. Ainsi, l'effet conjugué des trois règlements entraîne la préservation de la qualité de la ressource à l'état naturel dans l'environnement et jusqu'aux usagers.

³⁷⁸ -En vertu du RQEP, les systèmes de distribution desservant plus de 20 personnes sont soumis à des normes plus sévères en matière de traitement et de contrôle de la qualité de l'eau : article 10 RQEP. En vertu du RCES, un ouvrage de captage est aussi soumis au régime plus astreignant de l'autorisation ministérielle lorsqu'il alimente plus de 20 personnes : article 31 al.1 §1 RCES.

³⁷⁹ -Quant au régime d'évaluation des impacts environnementaux, voir notamment les articles 31.1 à 31.8.1 LQE et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9, (ci-après «REEIE»). Notons une exception à la superposition des régimes d'évaluation des impacts environnementaux de la LQE et d'autorisation ministérielle du RCES : le pompage minier effectué pour l'ouverture et l'exploitation des mines visées par l'article 2 al.1 §p) REEIE. Tel que déjà mentionné, l'interprétation du MDDEP est à l'effet que le pompage minier n'est pas assujéti au RCES. Toutefois, la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, qui s'y applique par l'effet de l'article 2 al.1 §p) REEIE, accorde aux autorités gouvernementales un moyen de contrôle sur le pompage minier.

³⁸⁰ -Voir les articles 22 à 24 LQE de même que le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, D.1529-93, 3 novembre 1993, G.O.Q. II N°48, p.7766 [R.Q., c. Q-2, r.1.001] (ci-après «RALQE»). 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 RCES) et du champ du certificat d'autorisation de l'article 22 LQE (art.2 §5 RALQE). Par ailleurs, il serait judicieux de clarifier l'article 2 §7° RALQE, qui exclut du champ de l'article 22 LQE les travaux de forage d'un puits destiné à obtenir de l'eau. Selon le RCES, tout ouvrage, installation ou projet de captage des eaux souterraines implique des travaux plus importants susceptibles d'être visés par l'article 22 LQE. L'article 2 §7° RALQE, qui date de 1993, devrait donc faire référence à plus que les seuls travaux de forage pour éviter des autorisations ministérielles redondantes dans le cas où seuls des ouvrages ou des installations visés par le RCES sont projetés.

³⁸¹ -Article 32 LQE. Les aqueducs et les systèmes de purification de l'eau potable dont la source d'approvisionnement est une installation de captage doivent obtenir l'autorisation ministérielle du RCES en plus de celle de l'article 32 LQE. L'article 31 al.2 RCES soustrait les projets de captage d'eau souterraine à l'application de l'article 32 LQE auxquels ils peuvent autrement être subordonnés comme «prise d'eau d'alimentation». Ici, l'exclusion est nécessaire afin d'éviter la redondance et d'alléger le processus d'application réglementaire : sans l'exclusion, toute installation de captage à des fins d'alimentations doit être autorisée à deux reprises par le Ministre même si elle n'est pas reliée à un aqueduc ou un système de purification.

4.2. Pistes de réforme pour le cadre juridique de gestion quantitative

Le cadre juridique de gestion des eaux souterraine contribue à la mise en œuvre de la GIRE au Québec. Toutefois, le droit applicable en matière d'allocation de la ressource n'est pas conforme aux principes de la GIRE à tous les égards. Selon la GIRE, quatre aspects principaux du cadre juridique de gestion quantitative de la ressource peuvent être modifiés afin d'en accroître l'efficacité : 1) les usages environnementaux et biotiques de la ressource peuvent être préservés par l'imposition d'un débit résiduel minimal ; 2) une hiérarchie explicite des divers usages peut être établie afin de faciliter la résolution des conflits d'usages ; 3) la modification des dispositions pertinentes peut étendre la portée de la réglementation applicable à certains usages exclus afin d'améliorer la prévention des conflits d'usages ; 4) des mécanismes de participation des usagers à la gestion de la ressource peuvent être mis en place afin d'améliorer l'effectivité du cadre juridique quantitatif.

4.2.1. La protection d'un débit environnemental résiduel minimal

Selon la GIRE, le cadre juridique de gestion quantitative de la ressource doit allouer une certaine quantité minimale d'eau aux usages environnementaux et biotiques afin de maintenir la santé des écosystèmes et leur capacité à supporter les activités anthropiques :

«Environmental flows form part of an ecosystem approach to integrated water resources management. [...]Depriving a river or a groundwater system of these flows not only damages the entire aquatic ecosystem, it also threatens the people and communities who depend on it. At its most extreme, the long-term absence of environmental flows puts at risk the very existence of dependent ecosystems, and therefore the lives, livelihood and security of downstream communities and industries. The question is thus not whether environmental flows can be afforded, but whether and for how long a society can afford not to provide environmental flows.»³⁸²

Le cadre juridique québécois de gestion des eaux ne prévoit pas l'allocation d'un débit résiduel minimal aux usages environnementaux et biotiques. Les paramètres décisionnels prévus par le RCES imposent seulement au Ministre de refuser l'octroi d'une autorisation de captage des eaux souterraines lorsque les répercussions négatives du projet de captage sur les eaux de surface et les écosystèmes ne sont pas minimisées³⁸³. Les répercussions négatives sur les eaux de surface et les écosystèmes sont donc permises même si elles résultent en des atteintes sévères au débit d'étiage dans la mesure où l'impact de chaque ouvrage de captage est minimisé. Le critère de prévention des puisages d'eau souterraine en quantité abusive compte tenu de sa disponibilité, que le Ministre doit aussi respecter lorsqu'il exerce son pouvoir d'autoriser les captages, recouvre possiblement la notion d'un débit environnemental résiduel minimal. Toutefois, l'évocation du principe est trop ténue pour conclure que le cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines alloue effectivement une quantité spécifique d'eau aux usages environnementaux et biotiques.

³⁸² -Megan Dyson, Ger Bergkamp & John Scanlon, dir., *Flow. The Essentials of Environmental Flows*, Gland, IUCN, 2003, p.vii et 1-3.

³⁸³ -Voir article 1 RCES et ci-dessus 2.1.2.2.

La protection juridique d'un débit environnemental résiduel minimal est une mesure concrète mise en œuvre dans quelques droits étrangers. Le droit suisse en offre un exemple. Selon la *Loi fédérale sur la protection des eaux*³⁸⁴ (ci-après «LEaux»), celui qui opère dans les nappes d'eau souterraine un prélèvement qui influence sensiblement le débit d'un cours d'eau à débit permanent doit obtenir une autorisation³⁸⁵. Le prélèvement est autorisé s'il ne dépasse pas 86,4 m³/jour et si, associé à d'autres prélèvements, il ne réduit pas de plus de vingt pour cent le débit d'un cours d'eau³⁸⁶. Le volume du débit résiduel minimal qui doit être respecté est révisé à la hausse lorsque requis pour que l'alimentation des nappes d'eaux souterraines soit assurée de manière à ce que les prélèvements nécessaires à l'approvisionnement en eau potable puissent se faire normalement et à ce que la teneur en eau des sols agricoles n'en soit pas sensiblement affectée³⁸⁷. Les autorités compétentes conservent une certaine marge discrétionnaire pour fixer le niveau exact du débit résiduel minimal, mais elles doivent le fixer à un niveau aussi élevé que possible après avoir pesé les intérêts en présence³⁸⁸. Plaident notamment en faveur d'un prélèvement d'eau : a) les intérêts publics que le prélèvement devrait servir; b) les intérêts économiques de la région d'où provient l'eau; c) les intérêts économiques de la personne qui entend opérer le prélèvement; d) l'approvisionnement en énergie, lorsqu'il nécessite un prélèvement d'eau. S'opposent notamment à un prélèvement d'eau : a) l'importance du cours d'eau en tant qu'élément du paysage; b) l'importance du cours d'eau en tant que biotope et le maintien de la diversité de la faune et de la flore qui en dépendent ainsi que la conservation du rendement de la pêche et de la reproduction naturelle des poissons; c) le maintien d'un débit qui garantisse à long terme le respect des exigences quant à la qualité des eaux; d) le maintien d'un régime équilibré des eaux souterraines qui permette, à long terme, d'utiliser celles-ci comme eau potable, de continuer à exploiter le sol selon le mode usuel et de préserver une végétation adaptée à la station; e) le maintien de l'irrigation agricole.

Au Québec, la mise en œuvre de mesures destinées à préserver un débit environnemental résiduel minimal peut se heurter au manque de données hydrogéologiques

³⁸⁴ -Articles 29-36 de la *Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux*, RO 1992 1860 [RS-1814.20]; Veronika Huber-Wälchli, «Dix années de jurisprudence relative à la nouvelle loi sur la protection des eaux», (2003) N°5, *D.E.P.*, 389 (ci-après «*LEaux commentée*»); Anne Petitpierre, «Switzerland», 1999, p.76-79, dans Kurt Deketeleare, *Environmental law*, Vol.7, International Encyclopaedia of Laws series, London, Kluwer Law International, 1991-. Notons que le droit Suisse ne fait pas partie des droits étrangers qui sont considérés lors de l'élaboration du RCES : voir Michèle Boulanger, *Étude comparative de quelques politiques Nord Américaines et Européennes de protection et de conservation des eaux souterraines*, préparée pour le Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1998, et produite dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec sous la cote SOUT.1.

³⁸⁵ -Articles 29 et 34 LEaux.

³⁸⁶ -Article 30 LEaux. Selon l'article 4 LEaux, le débit d'un cours d'eau est défini comme le débit d'un cours d'eau atteint ou dépassé pendant 347 jours par année, dont la moyenne est calculée sur une période de dix ans et qui n'est pas influencé sensiblement par des retenues, des prélèvements ou des apports d'eau. Le débit résiduel est défini comme le débit d'un cours d'eau qui subsiste après un ou plusieurs prélèvements. L'article 31 LEaux indique la méthode de calcul afin d'établir concrètement le débit résiduel minimal d'un cours d'eau par rapport à son débit normal : voir *LEaux commentée, supra* note 384, p.420-421.

³⁸⁷ -Article 31 al.2 §b) LEaux.

³⁸⁸ -Articles 32, 33 et 35 LEaux.

et au manque de ressources. Le droit suisse résout ce problème par l'application du «principe de causalité», qui est connu au Québec comme le principe de l'utilisateur-payeur³⁸⁹.

4.2.2. La hiérarchisation des usages de l'eau souterraine

Selon la GIRE, le cadre juridique d'allocation des eaux souterraines doit privilégier explicitement deux types d'usages de la ressource : les usages environnementaux et biotiques qui permettent le maintien et la santé des écosystèmes; les usages destinés à satisfaire les besoins anthropiques de nature domestique³⁹⁰. La reconnaissance de cette double priorité vise la mise en œuvre du développement durable. Son objectif est de pérenniser la consommation d'eau pour les besoins humains vitaux au bénéfice des générations futures. Les autres usages de la ressource sont considérés comme secondaires et leur ordre de priorité doit être établi selon des paramètres objectifs fondés sur l'évaluation économique intégrale des coûts³⁹¹. L'allocation de la ressource aux autres usages est efficiente lorsque l'eau souterraine est allouée à l'usage dont la valeur économique est la plus grande³⁹². Le classement des usages des eaux souterraines en ordre de priorité permet la répartition de la ressource en tenant compte de son volume fini et de la compétitivité intrinsèque entre les différents usages. En cas de conflit d'usage, priorité est donnée à l'utilisation de la ressource selon l'ordre établi. Ainsi est identifié le champ opérationnel dans lequel le principe hiérarchique doit être justiciable.

Lors de l'élaboration du RCES, l'établissement d'une hiérarchie des usages de la ressource qui rappelle celle de la GIRE est proposé :

«L'ordre de priorité entre les besoins raisonnables de la société sera : la consommation humaine, puis, le maintien d'un écosystème aquatique ou d'un milieu humide, la production et la transformation des aliments et la production industrielle. L'expression consommation humaine ne désigne pas seulement l'eau de boisson, elle englobe également l'eau requise pour la préparation des aliments, l'hygiène, ainsi que la lutte contre les incendies.»³⁹³

³⁸⁹ -Voir l'article 3a LEaux, selon lequel celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la LEaux en supporte les frais. Pour une interprétation de cet article, voir *LEaux commentée, supra* note 384, p.393-394. Au Québec, la mise en œuvre du principe de l'utilisateur-payeur est envisagée dans la *Politique des eaux souterraines, supra* note 164, p.20.

³⁹⁰ -Voir *Analytical framework for IWRM, supra* note 359, p.10 et 15. À titre indicatif, les volumes requis pour satisfaire les besoins humains essentiels sont détaillés par Peter Gleick, *The World's Water 2000-2001: The biennial report on freshwater resources*, Washington, Island Press, 2000, p.11 : une personne doit disposer de 50 litres par jour pour satisfaire ses besoins essentiels, soit 5 litres à boire, 10 litres pour la cuisine, 15 litres pour se laver, et 20 litres pour les besoins sanitaires. À titre de comparaison en contexte québécois, dans l'affaire *De Passillé c. Lecompte, supra* note 259, p.15 et 20, une résidence dont le puits de captage des eaux souterraines peut fournir 810 litres/jour/personne est considérée comme affectée d'un vice caché parce que cette quantité est insuffisante pour la consommation domestique.

³⁹¹ -*Analytical framework for IWRM, supra* note 359, p.10 et 16; *Rethinking groundwater, supra* note 30, p. 134.

³⁹² -Le problème de l'évaluation des bénéfices économiques des usages environnementaux est évité grâce à la protection d'un débit résiduel minimal, qui équivaut à une priorité par rapport à tous les autres usages.

³⁹³ -*Politique des eaux souterraines, supra* note 164, p.15.

Toutefois, la hiérarchisation des usages recommandée n'est pas intégrée au cadre juridique québécois de gestion quantitative de l'eau souterraine. Le cadre juridique actuel ne propose pas de priorité explicite entre les différents usages³⁹⁴. Néanmoins, l'étude de l'ensemble du droit applicable révèle que les usages agricoles de l'eau souterraine sont privilégiés en zone agricole grâce au veto que la CPTAQ y exerce par rapport à tous les usages anthropiques de la ressource à des fins autres qu'agricoles, dont la consommation humaine domestique³⁹⁵. Par ailleurs, une lecture détaillée du RCES permet de discerner en filigrane un ordre de priorité implicite parmi les usages de l'eau souterraine soumis au Règlement. La validité des autorisations ministérielles octroyées en vertu du RCES est limitée à une période de dix ans pour tous les usages de la ressource à des fins industrielles, à des fins agricoles, ou à des fins d'embouteillage et de vente commerciale comme eau de source ; ces autorisations doivent être renouvelées régulièrement³⁹⁶. Les autorisations ministérielles relatives aux captages à des fins d'alimentation humaine en eau potable constituent la seule exception à cette règle puisqu'elles sont valides pour une période indéfinie et qu'elles ne sont pas soumises à l'obligation de renouvellement. Dans ce cas, le besoin de sécuriser une source stable d'approvisionnement en eau potable dont les coûts peuvent être planifiés à long terme prime sur le devoir ministériel de réajuster les conditions d'exploitation afin de protéger la ressource, l'environnement et les autres utilisateurs.

En somme, selon le cadre juridique applicable, les usages agricoles sont prioritaires en zone agricole et les variations du régime du RCES facilitent la pérennité des usages à des fins d'alimentation humaine en eau potable. À cet égard, une plus grande conformité au principe d'hiérarchisation établi par la GIRE implique principalement une modification du cadre juridique québécois de gestion de l'eau. Une telle modification est prévue par la Politique nationale de l'eau et la réforme attendue peut en fournir l'occasion³⁹⁷. La hiérarchisation des usages de la ressource doit emprunter des formes spécifiques adaptées au contexte environnemental, socio-économique et juridique québécois, mais le droit étranger peut fournir des exemples intéressants.

Le droit français offre un exemple planification hiérarchisée des usages de l'eau³⁹⁸. Le *Code de l'environnement* (ci-après «CE») accorde d'abord à chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions

³⁹⁴ -À ce sujet, voir ci-dessus 3.3.

³⁹⁵ -Voir ci-dessus 2.2.1., 2.2.2. et 2.3.

³⁹⁶ -Article 38 RCES. Une étude hydrogéologique est fournie lorsque l'autorisation ministérielle doit être renouvelée si les impacts du captage d'eau souterraine sur l'environnement et sur les autres usagers ont changé. Notons que l'obligation de renouvellement des autorisations n'est pas commune à tous les régimes administratifs d'autorisation mis en place par la LQE. Elle constitue un moyen de gestion des eaux souterraines additionnel indiquant l'importance de la ressource. L'obligation de renouvellement permet au Ministre de conserver un contrôle plus étroit sur les conditions d'exploitation des installations qui y sont soumises en les modifiant au besoin afin de préserver la ressource, la sécurité alimentaire et l'environnement. La protection de la ressource impose des limites au privilège d'exploiter une installation à de telles fins puisque le Ministre dispose du pouvoir d'en modifier les conditions d'exploitation.

³⁹⁷ -Voir *supra* note 57.

³⁹⁸ -Selon *Regulatory frameworks*, *supra* note 362, p.129-130, la France constitue un exemple parmi plusieurs autres. L'ordre des priorités, de même que la forme et la portée légales de la hiérarchie varient selon la situation spécifique du pays.

économiquement acceptables par tous³⁹⁹. Puis, le CE énonce un objectif général de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population⁴⁰⁰. La gestion équilibrée de la ressource en eau doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences : 1) de la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole; 2) de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations; 3) de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées⁴⁰¹. La hiérarchisation des usages est complétée par un règlement contenu dans le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (ci-après «SAGE») de chaque sous-bassin hydrologique, règlement qui permet de définir localement les priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage⁴⁰².

4.2.3. L'extension du champ d'application du régime de gestion quantitative

Selon la GIRE, il est crucial que le régime de gestion de la ressource englobe tous les usages anthropiques consommatifs et non-consommatifs⁴⁰³. Le caractère fini de la ressource et les impacts réciproques entre les usages empêchent le système de gestion des eaux souterraines de fonctionner efficacement lorsque tous les usages ne sont pas pris en compte. Ce problème est généralement appréhendé sous l'angle de la «théorie des ressources communes»⁴⁰⁴. Le principe d'exclusion avancé par cette théorie requiert que tous les usages de la ressource soient clairement définis et identifiés afin de les inclure dans le régime de gestion de la ressource; les usagers exclus du régime ne peuvent utiliser la ressource, ce qui accroît la probabilité d'une action collective efficace par rapports aux usagers inclus⁴⁰⁵. Par conséquent, si le cadre juridique permet implicitement un usage de la ressource sans le reconnaître et l'inclure dans le régime de gestion, l'application optimale des mécanismes d'allocation de la ressource est impossible⁴⁰⁶. L'existence d'exclusions

³⁹⁹ -Article L210-1 CE.

⁴⁰⁰ -Article L211-1 CE.

⁴⁰¹ -*Ibid.*

⁴⁰² -Article L212-5-1 al.II §1 CE.

⁴⁰³ -*Analytical framework for IWRM*, *supra* note 359, p.41 et 50.

⁴⁰⁴ -La littérature anglophone réfère à la «common pool resources theory». Pour une définition simple de cette théorie, voir Elli Louka, *International environmental law : fairness, effectiveness, and world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p.76.

⁴⁰⁵ -Edella Schlager, «Common-Pool Resource Theory», 145, p.151-155, dans Robert Durant, Daniel Fiorino & Rosemary O'Leary, dir., *Environmental governance reconsidered : challenges, choices and opportunities*, Cambridge, MIT Press, 2004.

⁴⁰⁶ -*Rethinking groundwater*, *supra* note 30, p.135; Dinseh Kumar, «Identifying Management Strategies of Common Pool Regimes : Groundwater Resources», 290, dans Manas Chatterji, Saul Arlosoroff & Gauri Guha, dir., *Conflict management of water resources*, Burlington, Ashgate Publishing, 2002 (ci-après «*Identifying management strategies*»); Jacob Burke, Marcus Moench & Claude Sauveplane, «Groundwater and Society : Problems in Variability and Points of Engagement», 31, p.38-41, dans Salman Salman, dir., *Groundwater : legal and policy perspectives*, Washington, World Bank, 1999 (ci-après «*Groundwater and*

dans le champ d'application du régime de gestion quantitative fragilise son application. Plus le champ d'application du régime de gestion est étendu, plus le régime est efficace.

Le champ d'application du régime juridique de gestion quantitative mis en place par le RCES est large. Il englobe tous les nouveaux usages significatifs de la ressource afin de les harmoniser avec les usages existants. Il est d'autant plus large que le RCES ne fait aucune distinction entre les ouvrages de captage en opération continue et les ouvrages temporaires ou intermittents. Ces derniers ouvrages sont souvent utilisés dans le secteur agricole à des fins d'irrigation en période de sécheresse⁴⁰⁷. Le régime de l'autorisation ministérielle permet donc de contrôler l'ensemble des usages visés lorsque l'accroissement ponctuel de la demande menace de causer un stress hydrique⁴⁰⁸.

Néanmoins, le champ d'application du régime de gestion quantitative que prévoit le RCES est limité par quelques exclusions⁴⁰⁹. L'exclusion fortuite de certains usages résulte de la formulation des dispositions du Règlement et il est aisé d'inclure ces usages par de simples modifications formelles⁴¹⁰. Par contre, certaines exclusions substantielles réduisent significativement l'étendue du champ d'application du régime de gestion quantitative prévu par le Règlement. Deux d'entre-elles déterminent la structure du régime d'allocation de la ressource : l'exclusion des usages existants avant la mise en œuvre du RCES; l'exclusion des ouvrages de captages de capacité moindre. Il n'est pas possible de modifier le cadre juridique de répartition des eaux souterraines afin d'inclure les usages antérieurs et les usages de faible capacité sans réformer en profondeur le régime de gestion quantitative prévu par le RCES. À court terme, l'opportunité d'une telle réforme est incertaine dans le contexte québécois puisque l'impact de ces deux exclusions est atténué par les volumes d'eau souterraine disponibles et par le niveau actuel d'exploitation de la ressource. Néanmoins, à plus long terme ou dans certaines régions spécifiques où les ressources en eau souterraines sont moins abondantes, il pourrait être justifié d'inclure les ouvrages de capacité moindre :

«[L]’implantation incontrôlée d’un grand nombre de puits sur une faible superficie peut générer un problème de surexploitation. Ce problème consiste en une interférence mutuelle des ouvrages de captage, nuisible à l’approvisionnement en eau des personnes qui les exploitent, sans pour autant excéder les capacités de formation des aquifères. Actuellement, la densité des puits en opération n’est pas un facteur couramment considéré lors de leur implantation. Ce type de problème est donc susceptible de se produire à nouveau,

Society»).

⁴⁰⁷ -L'irrigation à partir de sources souterraines, qui connaît un intérêt grandissant à cause de la pollution croissante des eaux de surface, est généralement réalisée sur une base ponctuelle. Le temps de pompage représente 2 à 5 semaines par année sur environ 2% des superficies cultivées : *Mémoire UPA, supra* note 163, p.6.

⁴⁰⁸ -L'article 32 al.1 §7° RCES permet au Ministre de déterminer les pointes d'utilisation de la ressource.

⁴⁰⁹ -Voir ci-dessus 2.1.1. et 2.1.2.1.

⁴¹⁰ -C'est le cas de l'exclusion pouvant affecter les projets visant l'augmentation de la capacité de captage d'une installation déjà soumise au régime de l'autorisation ministérielle. De même en est-il de la réduction potentielle du champ d'application par l'accumulation des transferts de propriété des installations de captage résultant de l'utilisation du terme «projet» dans le RCES.

particulièrement dans les cas de développement domiciliaire non desservi par un réseau d'aqueduc.»⁴¹¹

Par ailleurs, il existe une troisième exclusion substantive dans le champ d'application du régime d'allocation quantitative : les captages d'eau souterraine sans utilisation anthropique ultérieure de la ressource, tels les pompages miniers. Cette exclusion résulte d'une interprétation de la LQE par le MDDEP. Selon le MDDEP, un captage d'eau souterraine sans utilisation anthropique ultérieure ne constitue pas un usage de la ressource. Il n'est donc pas possible d'imposer un contrôle réglementaire quantitatif à ce type de captage parce que les dispositions habilitantes applicables visent uniquement les usages. Or, l'inclusion des captages d'eau souterraine sans utilisation anthropique ultérieure dans le champ d'application de l'autorisation ministérielle est primordiale afin de minimiser les externalités et d'optimiser l'application du régime de gestion de la ressource car les pompages miniers représentent les captages les plus importants au niveau quantitatif.

En somme, il est possible d'améliorer le régime de gestion quantitative des eaux souterraines à court terme en étendant l'application du RCES à certaines exclusions qui résultent d'une formulation juridique imparfaite. Les captages sans utilisation ultérieure doivent aussi être inclus et l'interprétation restrictive des dispositions habilitantes de la LQE doit être écartée afin de reconnaître les usages environnementaux et biotiques de l'eau⁴¹². Cette reconnaissance permet une véritable intégration de la gestion de la ressource. Elle est indissociable de la protection d'un débit résiduel minimal et de la hiérarchisation des usages.

4.2.4. Les mécanismes de participation à la gestion de la ressource

Selon la GIRE, la participation des usagers de l'eau souterraine au régime de gestion quantitative de la ressource est primordiale; elle permet le développement durable de la ressource et l'application effective de son régime de gestion :

«Participation requires that stakeholders at all levels of the social structure have an impact on decisions at different levels of water management. Consultative mechanisms, ranging from questionnaires to stakeholder meetings, will not allow real participation if they are merely employed to legitimize decisions already

⁴¹¹ -*La problématique des eaux souterraines*, supra note 10, p.43. De la même façon, l'inclusion à long terme des usages existants avant la mise en œuvre du RCES peut aussi être judicieuse : selon *Water law and administration*, supra note 371, p.85, «newly enacted water laws and statutes often institutionalize a duality of legal regimes in regard to water rights pre-dating the enactment of pertinent legislative reforms as opposed to the rights that can be effected under the new legal regime. However, persistence of a dual legal regime may create confusion and, in the long run, detract from the effectiveness of the reformation process.» (Citation omise)

⁴¹² -Les usages environnementaux sont reconnus par le MDDEP en 1996 dans *La problématique des eaux souterraines au Québec*, supra note 10, p.2, et en 1997 dans la *Politique des eaux souterraines*, supra note 164, p.14. L'énoncé de l'objectif du RCES implique aussi une telle reconnaissance. L'article 1 §2° RCES reconnaît les écosystèmes au même plan que les personnes qui ont droit à l'utilisation de l'eau. La protection des usages de l'eau par les écosystèmes à l'encontre des répercussions négatives non minimisées des captages anthropiques est inscrite dans l'objectif du Règlement et constitue un paramètre du régime de gestion quantitative du RCES. De plus, la finalité de la LQE, soit la protection de l'environnement, correspond à la protection des cours d'eau et des écosystèmes mentionnés à l'article 1 RCES.

made, to defuse political opposition or to delay the implementation of measures which could adversely impinge upon a powerful interest group.»⁴¹³

Le bassin versant ou l'aquifère constitue l'unité de gestion idéale en matière de participation à la gestion des eaux⁴¹⁴. La non-concordance des unités administratives et hydrologiques entraîne une application inadéquate du principe d'exclusion avancé par la théorie des ressources communes. En effet, la non-concordance entre les frontières des unités hydrologiques et les unités de gestion administratives de la ressource génère des externalités et diminue l'efficacité du régime d'allocation. La correspondance entre les unités hydrologique et administrative minimise les interférences causées par les usages externes au régime de gestion appliqué localement⁴¹⁵. Par ailleurs, la participation des usagers à un régime fondé sur une gestion de la ressource en fonction des bassins versants et des aquifères est conforme aux principes de décentralisation et de subsidiarité⁴¹⁶. L'application de ces deux principes est particulièrement appropriée à l'égard des eaux souterraines car la gestion purement scientifique de la ressource se heurte à des limites significatives et les conditions locales, dont l'importance est déterminante, sont complexes et éminemment variables⁴¹⁷. L'imperfection des outils scientifiques entraînant une dynamique de gestion déterministe requiert le dégagement d'une marge de manœuvre dans laquelle les usagers de la ressource et les citoyens touchés sont libres d'exprimer leurs intérêts et de négocier certains aspects du régime de gestion grâce au principe de subsidiarité⁴¹⁸.

Le cadre juridique applicable au Québec en matière de gestion quantitative des eaux souterraines prévoit une participation minimale des usagers de la ressource. Le régime mis en place par le RCES est centralisé et ne tient pas compte des limites des aquifères et des bassins versants. Il accorde le pouvoir décisionnel au Ministre, qui gère la ressource en fonction des données scientifiques dont il dispose. Le régime du RCES implique l'utilisateur uniquement lorsque celui-ci présente une demande d'autorisation ou de renouvellement d'une autorisation de captage. Les personnes qui peuvent subir les répercussions causées par l'exploitation d'une installation de captage sont exclues du processus décisionnel menant à l'octroi d'une autorisation ministérielle.

⁴¹³ -*GWP IWRM*, supra note 8, p.16. Voir aussi *Non-renewable groundwater resources*, supra note 100, p. 53, de même que *Firming up IWRM*, supra note 359, p.507.

⁴¹⁴ -*Water law and administration*, supra note 371, p.143; *Shaping legislation*, supra note 5, p.549; *Analytical framework for IWRM*, supra note 359, p.8.

⁴¹⁵ -Selon *Identifying management strategies*, supra note 406, p.292 : «[i]n order to effectively regulate the use of groundwater resources, it is essential to regulate the pumping at all the points across the aquifer[...] The uses outside the local management regime can strongly influence the resource condition within the local management regime. Hence, this is one of the externalities for the local groundwater management initiatives. The degree to which the outside uses can influence the local groundwater regime depends largely on the characteristics of the aquifer.»

⁴¹⁶ -*Analytical framework for IWRM*, supra note 359, p.10-11 et 16.

⁴¹⁷ -*Groundwater and Society*, supra note 406, p.44-45. À l'égard des limites de la gestion scientifique de la ressource, voir ci-dessus *Introduction – Notions de base d'hydrogéologie*.

⁴¹⁸ -À l'effet que la subsidiarité implique la liberté d'agir, voir Frank Moderne, «Le principe de subsidiarité fonctionnelle», 395, p.398, dans Francis Delpérée, dir., *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Émile Bruylant, 2002.

En comparaison, les mécanismes de gestion des usages à des fins autres qu'agricoles en zone agricole sont plus inclusifs puisqu'ils permettent la participation des «personnes intéressées»⁴¹⁹. La jurisprudence relative aux demandes d'utilisation de l'eau souterraine à des fins autres qu'agricoles en zone agricole devant la CPTAQ montre que les audiences publiques tenues dans ce cadre peuvent attirer plusieurs dizaines de personnes, dont des propriétaires immobiliers voisins du lieu où l'implantation de la nouvelle installation de captage est prévue de même des usagers d'un système d'aqueduc municipal situé à proximité. Ces audiences fournissent souvent aux usagers de la ressource l'occasion d'exprimer des inquiétudes sérieuses et de tenir des débats essentiels à propos de nouvelles utilisations des eaux souterraines. Les représentations faites lors des audiences publiques sont considérées par la CPTAQ lorsqu'elle décide d'autoriser ou de refuser une demande d'autorisation. Toutefois, les dispositions de la LPTAA et les pouvoirs de la CPTAQ limitent la fonction de la Commission comme forum consultatif⁴²⁰.

Malgré la participation restreinte permise par le cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines, l'État québécois s'engage désormais en faveur d'une gestion de la ressource par bassins versants⁴²¹. Néanmoins, la gestion par bassin versant est encore peu développée⁴²². Les contrats de gestion par bassin versant sont principalement des outils de gestion dont la portée est morale, et un seul contrat pourrait actuellement avoir une portée juridique formelle⁴²³. Les progrès vers ce type de gestion pourraient être concrétisés par une reconnaissance juridique effective des bassins versants dans la législation et la réglementation applicables⁴²⁴. La participation des usagers de la ressource doit être assurée dans ce cadre.

⁴¹⁹ -Voir ci-dessus 2.2.3.

⁴²⁰ -Dans une affaire où les risques de contamination des eaux souterraines liés à l'implantation d'un lieu d'enfouissement sanitaire soulèvent l'inquiétude et l'opposition de la population, la CPTAQ rappelle qu'elle n'est pas en mesure d'exercer la fonction dévolue au Bureau d'audience publique sur l'environnement : *Nouvelle-Beauce et Bourret*, *supra* note 236, p.177. Une telle occurrence indique néanmoins le besoin d'une structure permettant la consultation des usagers de la ressource. En 2000, la Commission sur la gestion de l'eau au Québec identifie ce besoin et propose d'appliquer la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement aux demandes d'autorisation pour les captages de quantités importantes d'eau souterraine : *L'eau ressource à protéger*, *supra* note 17, Tome I, p.21-22. Cette recommandation n'est pas suivie. Notons que les coûts de ce type de consultation sont élevés.

⁴²¹ -*Integrated watershed management in Québec*, *supra* note 364, p.303-306.

⁴²² -Voir Alexandre Brun & Frédéric Lasserre, « Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) : des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin », *Développement durable et territoire*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 19 mai 2006 et disponible à l'adresse suivante : <http://developpementdurable.revues.org/document2762.html> (consulté le 20 novembre 2007).

⁴²³ -Catherine Choquette & Benoît Côté, «Réflexion sur la nature normative des contrats de bassin au Québec», (2006) Vol.47, *C. de D.*, 755, p.764-767.

⁴²⁴ -Selon Alain Rousseau, Vincent Luyet, Rodolphe Schlaepfer, Jean-Pierre Villeneuve & Anne Bédard, «A preliminary assessment of the implementation of integrated watershed management in Québec», étude présentée dans le cadre de la 58^{ième} Conférence annuelle de l'Association canadienne des ressources hydriques, *Reflections to Our Future: A New Century of Water Stewardship*, tenue à du 15 au 17 juin 2004 à Banff en Alberta, p.13, il est nécessaire de clarifier le statut légal des organismes de bassin versant afin de leur donner les instruments et l'autorité nécessaire pour atteindre les objectifs de la gestion par bassin versant.

À cet égard, le droit français peut servir d'exemple. Le CE institue un système de planification des ressources hydriques dont la structure générale rappelle celle de la LAU. Pour chaque bassin versant, un comité de bassin doit élaborer un Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (ci-après «SDAGE») qui établit notamment l'équilibre entre les prélèvements et les capacités de renouvellement des eaux souterraines en tenant compte des observations du public⁴²⁵. Les comités de bassin sont constitués notamment de représentants de l'État, des administrations régionales et des communes, des usagers de l'eau et des associations de protection de l'environnement⁴²⁶. À l'échelle des sous-bassins, une commission locale de l'eau doit élaborer et appliquer un SAGE qui établit plusieurs des règles relatives aux différents usages des ressources hydriques existantes en respectant les lignes directrices contenues dans le SDAGE⁴²⁷. Comme les comités de bassin, les commissions locales de l'eau comprennent notamment des représentants de l'État, des administrations régionales et des communes, des usagers de l'eau et des associations de protection de l'environnement⁴²⁸.

CONCLUSION

Au Québec, l'eau souterraine est une *res communis*. Le cadre juridique de gestion quantitative de la ressource se fonde sur un droit d'utilisation indéterminé lié à la propriété du sol. Le droit statutaire rend l'exercice de ce droit d'utilisation conditionnel à l'obtention d'autorisations gouvernementales et fixe le volume des extractions permises. L'instrument statutaire principal de gestion des eaux souterraines est le RCES. Le volet quantitatif du RCES est basé sur une évaluation scientifique *ad hoc* des impacts des projets de captage. Il vise à prévenir d'éventuels conflits entre de nouveaux usages et les usages existants par un mécanisme d'autorisation. En zone agricole, un régime d'autorisation supplémentaire privilégie indirectement les usages agricoles de la ressource. Finalement, les mécanismes de gestion des conflits d'usage sont tributaires du cadre juridique généralement applicable en matière de litige et n'établissent pas d'ordre de priorité en fonction des fins auxquelles l'eau souterraine est utilisée.

Selon la GIRE, quatre aspects du cadre juridique d'allocation des eaux souterraines peuvent être modifiés afin d'en accroître l'efficacité. La réforme du régime de gestion quantitative des eaux souterraines est particulièrement indiquée parce que les changements climatiques risquent de modifier profondément le régime hydrogéologique québécois⁴²⁹. La

⁴²⁵ -Articles L212-1 et L212-2 CE. Notons que le comité de bassin n'est pas chargé de l'application des SDAGE; une agence de l'eau s'en charge : article L213-8-1 CE

⁴²⁶ -Article L213-8 CE.

⁴²⁷ -Articles L212-3, L212-5, L212-5-1 CE.

⁴²⁸ -Article L212-4 CE.

⁴²⁹ -Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs, *Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p.34; Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running and M.J. Scott, 2007: North America. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, p.622; Claude DesJarlais, Alain Bourque, Réal Décoste, Claude Demers, Pierre Deschamps & Khanh-Hung Lam, dir., *S'adapter aux changements climatiques*, Montréal, Consortium Ouranos, 2004, p. 38-45; Méliissa Giguère & Pierre Gosselin, *Eau et santé: examen des initiatives actuelles d'adaptation aux*

diminution prévue de la recharge des aquifères découle des causes suivantes : l'augmentation du ruissellement en surface notamment à cause de la prévalence croissante des précipitations de forte intensité, ce qui réduit l'infiltration dans le sol; la diminution de la couverture neigeuse à cause de l'augmentation des températures, ce qui réduit aussi l'infiltration dans le sol; la diminution des précipitations sur le Québec méridional, ce qui réduit les volumes d'eau globalement disponibles⁴³⁰.

Malgré cette tendance, l'approvisionnement en eau potable à des sources souterraines est encouragé en raison de la pollution croissante des eaux de surface. Dans ce contexte, la prévalence de situations de stress hydrique et de conflits d'usages liés à l'utilisation de l'eau souterraine peut augmenter, d'autant plus qu'une diminution du débit du Saint-Laurent est probable alors que la majeure partie de la population québécoise s'y approvisionne en eau potable. Le cadre juridique de gestion quantitative des eaux souterraines doit être aussi robuste que possible pour faire face à ces développements. Les pistes de réforme indiquées par la GIRE pourraient permettre une gestion efficace dans une optique de développement durable.

changements climatiques au Québec, Québec, INSPQ, 2006, en particulier aux p.2-4. Ces deux dernières publications sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : http://www.ouranos.ca/doc/produit_f.html (consultée le 12 décembre 2007).

⁴³⁰ -Selon le Consortium Ouranos, le Québec méridional pourrait faire face à un déficit pluviométrique de 15% dans les prochaines années : Martin Croteau, «Les changements climatiques pourraient rapporter à Hydro», *La Presse*, 14 octobre 2007, p.a11.

ANNEXE : SCHÉMAS

Schéma 1 : Impacts d'un ouvrage de captage

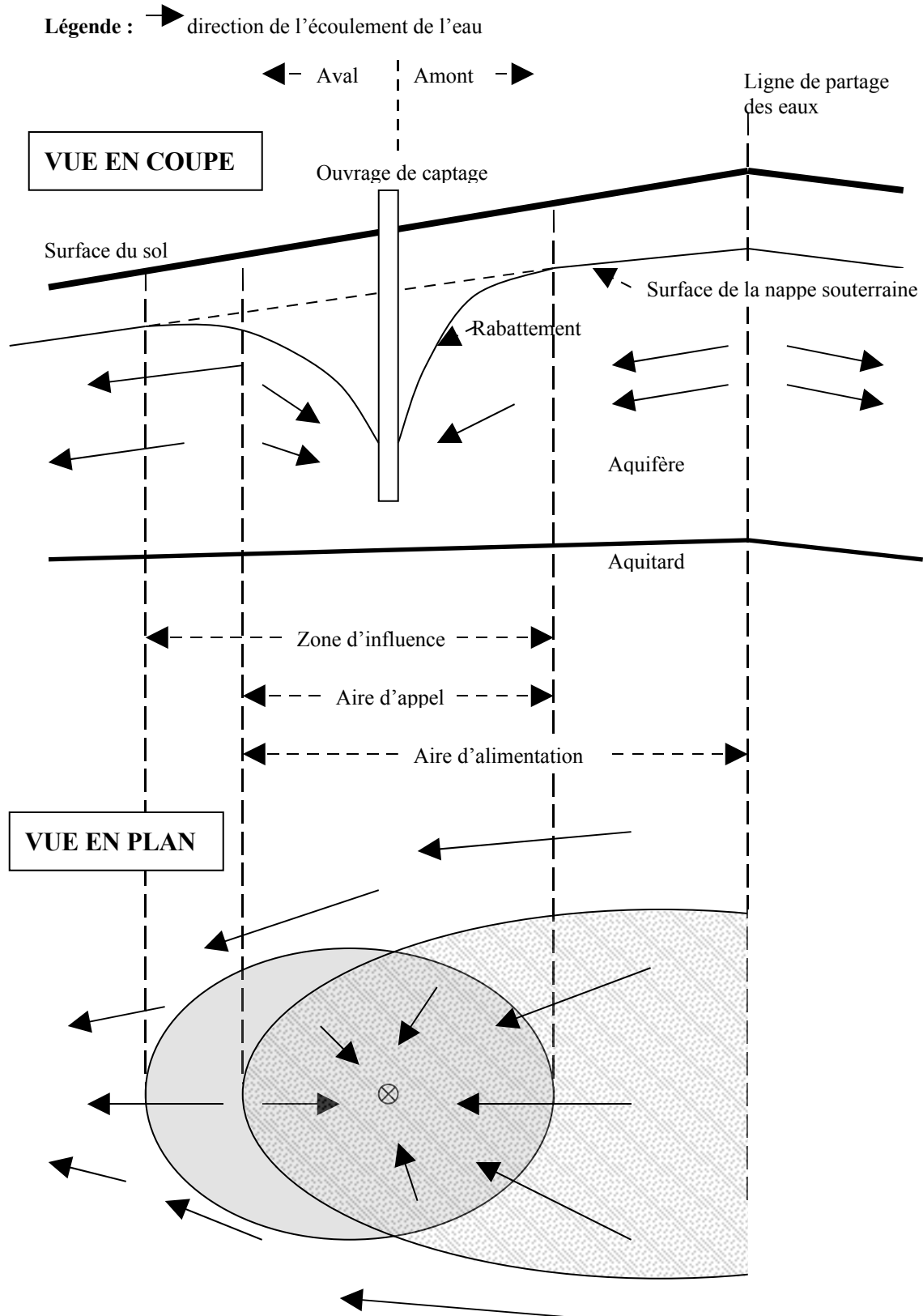


Schéma 4 : schémas en coupe et en plan de l'impact d'un ouvrage de captage sur l'écoulement de l'eau souterraine dans une nappe libre. Schémas inspirés de Raynald Lacouline, dir., *Guide : les périmètres de protection autour des ouvrages de captage de l'eau souterraine*, Québec, Publications du Québec, 1995, p.47.

Schéma 2 : le cycle hydrologique

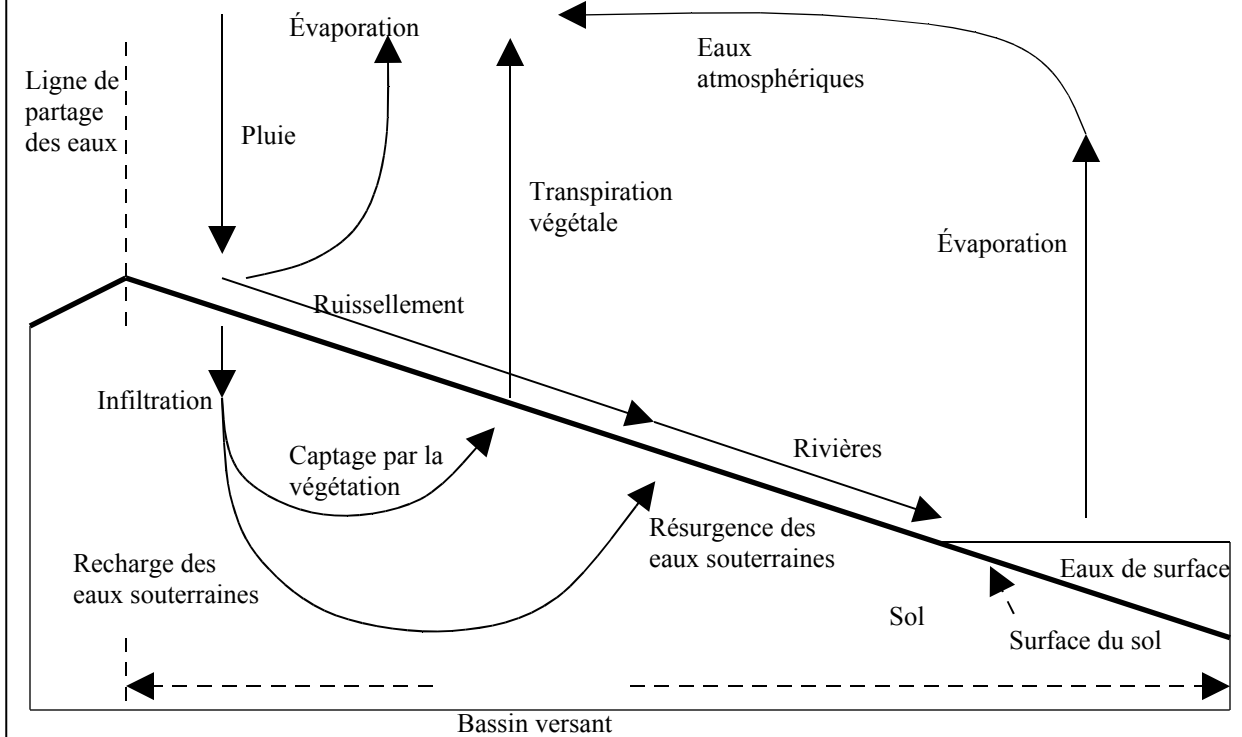


Schéma 5 : schéma inspiré de Malin Falkenmark, «Forward to the Future : A Conceptual Framework for Water dependence», (1999) Vol.28, *Ambio*, 356, p.358

Schéma 3 : Carte de la zone agricole québécoise selon la LPTAA

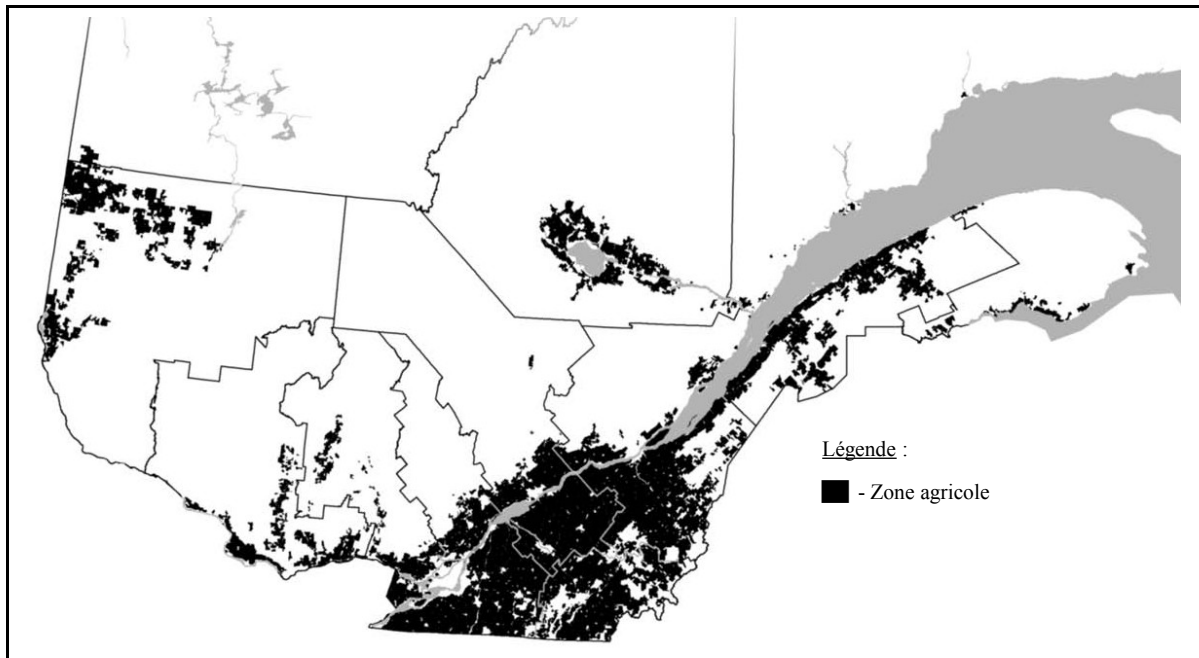


Schéma 6 : illustration tirée de Commission de protection du territoire agricole du Québec, *Rapport annuel 2005-2006*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006, page de garde.

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DE LA LÉGISLATION

Textes canadiens

Texte constitutionnel

Loi constitutionnelle de 1867, R.-U., 30 & 31 Victoria, c. 3

Textes fédéraux

Règlement général sur les parcs historiques nationaux, D.O.R.S./82-263

Règlement général sur les parcs nationaux, D.O.R.S./78-213

Textes provinciaux

Textes québécois

Code civil du Québec, L.Q., 1991, c. 64

Code civil du Bas Canada, 1866

Code de procédure civile, L.R.Q. c. C-25

Loi sur la justice administrative, L.R.Q., c. J-3

Règles de procédure du Tribunal administratif du Québec, D.1217-99, 3 novembre 1999, G.O.Q. II N°47, p.5616 [R.Q. c. J-3, r.1.1]

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., c. **A-19.1**

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.R.Q., c. P-41.1

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2

Décret concernant les modalités de signature de certains documents du ministère de l'Environnement, D.711-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II N°26, p. 4157 [R.Q., c. M-15.2.1, r.0.1]

Projet de règlement de captage des eaux souterraines, 13 juin 2001, G.O.Q. II N°24, p.3586

Règlement modifiant le Règlement sur le captage des eaux souterraines, D. 647-2006, 28 juin 2006, G.O.Q. II N°28, p.2985

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, D. 1529-93, 3 novembre 1993, G.O.Q. II N°48, p.7766 [R.Q, c. Q-2, r.1.001]

Règlement sur la protection des eaux souterraines dans la région de ville de Mercier, D.1525-82, 23 juin 1982, G.O.Q. II N°32, p.2491 [R.Q. c. Q-2, r.18.1]

Règlement sur le captage des eaux souterraines, D.696-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II N°24A, p.3539 [R.Q., c. Q-2, r.1.3]

Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, D.843-2001, 27 juin 2001, G.O.Q. II Vol.28, p.4574 [R.Q., c. Q-2, r.6.01]

Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, D. 451-2005, 11 mai 2005, G.O.Q. II No.21, p.1880 [R.Q., c. Q-2, r.6.02]

Règlement sur les carrières et sablières, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.2

Règlement sur les eaux souterraines, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.5.1

Règlement sur les exploitations agricoles, D.695-2002, 12 juin 2002, G.O.Q. II N°24A, p.3525 [R.Q., c. Q-2, r.11.1]

Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.8

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9

Règlement sur la qualité de l'eau potable, D.647-2001, 30 mai 2001, G.O.Q II N°24, p.3561 [R.Q., c. Q-2, r.18.1.1]

Loi sur le Développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1

Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, L.R.Q., c. M-15.2.1

Loi sur le régime des eaux, L.R.Q., c. R-13

Loi sur les mines, L.R.Q., c. M-13.1

Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains, D.1539-88, 26 octobre 1988, G.O.Q. II N°44, p.5375 [R.Q., c. M-13.1, r.0.3]

Loi sur les terres du domaine de l'état, L.R.Q., c. T-8.1

Loi sur l'expropriation, L.R.Q., c. E-24

Règlement sur l'assurance-responsabilité professionnelle des membres de l'Ordre des ingénieurs du Québec, Décision, 7 décembre 1995, G.O.Q. II N°51, p.5324 [R.Q., c. I-9, r. 1.1.1]

Texte albertain

Water Act, R.S.A., 2000, c. W-3

Texte manitobain

Loi sur les droits d'utilisation de l'eau, C.P.L.M., c. W80

Texte terre-neuvien

Water Resources Act, S.N.L., 2002, c. W-4.01

Textes étrangers

Textes sud-africains

Constitution of the Republic of South Africa, N°108 de 1996

Water Services Act, N°108 de 1997

Texte suisse

Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RO 1992 1860 [RS-1814.20]

Texte français

Code de l'environnement

Textes internationaux

Charte des droits et devoirs économiques des États, Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale de l'ONU, Doc. N.-U., A/9631, p.53

TABLE DE LA JURISPRUDENCE

- A. Brousseau & Fils ltée c. Chandler (Ville de)*, B.E. 98BE-1290 (C.S.)
- Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée*, [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.)
- Amos (Ville d') c. Loranger*, [1999] T.A.Q. 1021
- Aquaterra Corp. et Immeubles Latifundium inc.*, [1997] R.P.T.A. 35 (C.P.T.A.Q.)
- Association des résidents du lac Mercier inc. c. Paradis*, [1996] R.J.Q. 2370 (C.S.)
- Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817
- Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247
- Bâtiments Kalad'Art inc. c. Construction D.R.M. inc.*, [2000] R.J.Q. 72 (C.A.)
- Beaudet c. Cour du Québec*, J.E. 2007-623 (C.S.)
- Béland*, [1997] R.P.T.A. 146 (C.P.T.A.Q.)
- Boudreau c. Violo*, J.E. 2007-818 (C.S.)
- Brousseau c. Martel*, [1990] R.D.I. 620 (C.S.)
- Brunet c. Boisés St-Ferdinand inc.*, [1992] R.P.T.A. 154 (C.Q.)
- Caron c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 28 août 2002, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-083251-0201
- Chagnon c. Ferme Blanchette et Fils inc.*, J.E. 2003-2034 (C.S.)
- Ciment du Saint-Laurent c. Barrette*, [2006] R.J.Q. 2633 (C.A.)
- Clair c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 28 février 2001, TAQ, MM. Louis Cormier & François Landry, STE-Q-067223-0008
- Comité des citoyens de la Presqu'île-Lanaudière c. Québec (Procureur général)*, J.E. 2006-1872 (C.S.)
- Commission de la Capitale nationale c. Pugliese*, [1979] 2 R.C.S. 104
- Commission de protection du territoire agricole c. Aubin*, [1994] R.P.T.A. 57 (C.Q.)
- Commission de protection du territoire agricole du Québec c. Vanasse*, J.E. 2003-308 (C.A.)

Compagnie pétrolière impériale c. Québec, [2003] 2 R.C.S. 624

Construction Bérou inc. c. Paradis, [1993] R.J.Q. 1497 (C.S.)

Construction C.T. ltée et Paquet, [1995] R.P.T.A. 20 (C.P.T.A.Q.)

Contrecoeur (Corporation municipale de) c. Soreli inc., J.E. 90-521 (C.A.)

Cousineau c. Stephenson, J.E. 2001-583 (C.A.)

Dame Lortie c. Corporation de l'Ange-Gardien, (1954) C.S. 91

Desaulniers c. Commission scolaire Val-Mauricie, [1997] R.D.I. 217 (C.S.)

Desjardins c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, 14 janvier 2003, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-087193-0205

Domtar inc. c. Québec (CALP), [1993] 2 R.C.S. 756

Dr Q. c. College of Physicians and Surgeons of British Colombia, [2003] 1 R.C.S. 226

Dubé c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, 25 mars 2002, TAQ, MM. Yvan Rouleau & Louis Cormier, STE-Q-078205-0108

Dubé c. Cour du Québec, J.E. 2003-969 (C.A.)

Dufour c. Grégoire, B.E. 2004BE-518 (C.Q.)

École de technologie supérieure c. Société d'ingénierie C.I.M.A., [1997] R.J.Q. 2852 (C.S.)

Entreprises B.C.P. ltée c. Bourassa, J.E. 84-279 (C.A.)

Fédération de l'UPA St-Jean-Valleyfield c. Tribunal administratif du Québec, B.E. 2007BE-810 (C.Q.)

Ferme René Gagnon, s.e.n.c. c. Tribunal administratif du Québec, J.E. 2006-848 (C.A.)

Florent & Gilbert Tremblay inc. et Distribution Vrako ltée, [2000] R.P.T.A. 24 (C.P.T.A.Q.)

Gagné c. Caillé, J.E. 81-1 (C.S.)

Gauthier c. Québec (CPTAQ), [1989] 1 R.C.S. 859

Gauthier c. Côté, 3 avril 2003, C.S., juge Yves Tardif, 455-05-000712-021

Gestion Lafrenière inc. c. Calvé, [1999] R.J.Q. 1313 (C.A.)

Gilbert c. Carrière Hébert, J.E. 80-145 (C.P.)

Houde c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, 15 juin 1998, TAQ, MM. Jean-Guy Provencher, Gérard Lavoie & Yvan Rouleau, T-003973

Jardins-de-Napierville (Municipalité régionale de comté Les) c. Haut-Saint-Laurent (Municipalité régionale de comté Le), J.E. 2003-1429 (C.S.)

Jardins Taché c. Entreprise Dasken, [1974] R.C.S. 2

Jean c. Ferland, [2000] R.D.I. 605 (C.S.)

Jeunes Canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde, [1979] C.A. 491

Labrecque (Municipalité de) c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), 21 mars 2007, TAQ, MM. Jean Proteau & Gérard Lavoie, STE-Q-132109-0611

Lac-Mégantic (Ville de) c. Lapierre, J.E. 2004-2033 (C.S.)

Lamarche c. Pépin, J.E. 2007-966 (C.Q.)

Lambton (Municipalité de) c. Stanscia, J.E. 2007-295 (C.S.)

L'Anse-Saint-Jean (Municipalité de) et Dallaire, 13 juin 2003, C.P.T.A.Q., M. Gary Coupland & Mme Josette Dion, 329988

La Nouvelle-Beauce (Municipalité régionale de comté de) et Bourret, [1995] R.P.T.A. 176 (C.P.T.A.Q.)

Lapray Realities Ltd. c. Montréal (Ville de), J.E. 2005-1073 (C.A.)

Lemieux c. Audet, B.E. 2007BE-417

Les Vergers Leahy inc., 28 mai 2004, C.P.T.A.Q., M. Pierre Rinfret & Mme Diane Montour, 327217

M.B. (Succession de) c. Québec (Ministre de la Solidarité sociale), 13 mars 2003, TAQ, Mme Anne Leydet & M. Michel Daviault, SAS-M-018044-9709

Maclellan c. Larin, J.E. 2007-394 (C.S.)

Méto Excavation inc. c. Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs), 19 octobre 2006, TAQ, MM. Jean Proteau & Yvan Rouleau, STE-Q-113947-0412

Moreault, 19 février 2007, C.P.T.A.Q., Mmes Lynn Moreault & Pauli Bernèche, 349142

Morin c. Blais, [1977] 1 R.C.S. 570

Morin c. Morin, [1998] R.J.Q. 23 (C.A.)

M.R.N. c. Coopers and Lybrand, [1979] 1 R.C.S. 495

Municipalité de Dudswell, 22 mars 2005, C.P.T.A.Q., Mme Diane Montour & M. Bernard Trudel, 333498

Municipalité de Lambton et Martin Lapointe, 23 octobre 2002, C.P.T.A.Q., MM. Gary Coupland & Guy Lebeau, 324479

Municipalité de Notre-Dame-du-Mont-Carmel, 13 janvier 2005, C.P.T.A.Q., M. Guy Lebeau & Mme Josette Dion, 338661

Municipalité de Saint-Benoît-Labre et Foresterie D.M. Thibodeau inc., 16 janvier 2003, C.P.T.A.Q., MM. Guy Lebeau & Ghislain Girard, 326516

Municipalité de Saint-Eugène-d'Argentenay et Bédard, 3 mars 2004, C.P.T.A.Q., MM. Guy Lebeau & Ghislain Girard, 333764

Municipalité de Saint-Fulgence, 14 décembre 2005, C.P.T.A.Q., MM. RéjeanSt-Pierre & Gary Coupland, 335660

Municipalité de Saint-Paul-d'Abbotsford, 3 avril 2006, C.P.T.A.Q., Mmes Suzanne Cloutier & Diane Montour, 344719

Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan, 29 août 2005, C.P.T.A.Q., Mmes Marie-JoséeGouin & Suzanne Cloutier, 342065

Municipalité du Lac-Mégantic et Lapierre, 6 avril 2005, C.P.T.A.Q., Mmes Diane Montour & Marie-Josée Gouin, M. Pierre Rinfret, 334930

Nadon c. Anjou (Ville d'), [1994] R.J.Q. 1823 (C.A.)

Noël c. Société d'énergie de la Baie James, [2001] 2 R.C.S. 207

Orychiwsky c. Murphy, [2005] R.D.I. 109 (C.S.)

Ouimette c. Canada (Procureur général), [1995] R.J.Q. 1431 (C.S.)

Panneaux Vicply inc. c. Guindon, J.E. 98-109 (C.A.)

Pelletier c. Cour du Québec, [2002] R.J.Q. 2215 (C.A.)

Petro-Canada inc. c. Cour du Québec, J.E. 2005-1667 (C.S.)

Poisson c. Arthabaska (Corporation du Comté d'), [1999] R.D.I. 375 (C.S.)

Pontiac (Municipalité de) c. Latrémouille, J.E. 99-1124 (C.S.)

Puisatiers JCM inc. c. Fournier, B.E. 2005BE-793 (C.Q.)

Pushpanathan c. Canada, (ministre de la Citoyenneté et de l'Émigration), [1998] 1 R.C.S. 982

Québec (Ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) c. 9007-5193 Québec inc., J.E. 2007-1029 (C.A.)

Québec (Ministre de l'Environnement et de la Faune) c. Marina L'Escale inc., [2000] R.J.Q. 1375 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Compagnie pétrolière impériale ltée, [2001] R.J.Q. 1732 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc., [2004] R.J.Q. 40 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard ltée, [2005] R.J.Q. 1881 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Girard, [2005] R.R.A. 13 (C.A.)

Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée, [1998] R.J.Q. 276 (C.S.)

Québec (Procureur général) c. Services environnementaux Laidlaw (Mercier) ltée, [1995] R.J.Q. 377 (C.A.)

Regroupement des citoyens contre la pollution c. Alex Couture inc., J.E. 2006-583 (C.S.)

Robert c. Fabrique de Montréal, (1898) 4 R.J. 279 (C.S.)

Roche des brises inc. c. Fédération de l'Union des producteurs agricoles de l'Outaouais-Laurentides, J.E. 99-67 (C.Q.)

Rouleau c. Station Mont-Tremblant, J.E. 2003-555 (C.S.)

Rousseau c. Lafrance, J.E. 2007-401(C.S.)

Roy c. Tring-Jonction (Corporation municipale du village de), J.E. 2001-769 (C.S.)

Saint-Alexis-de-Montcalm (Corporation municipale du village de), [1990] R.P.T.A 244 (C.P.T.A.Q.)

Saint-Alexis-de-Montcalm (Municipalité du village de), [1992] R.P.T.A. 84 (C.P.T.A.Q.)

Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) c. 3103-6965 Québec inc., B.E. 2001BE-273 (C.A.)

Saint-Cyrille-de-Wendover (Municipalité de) et Houle, [1995] R.P.T.A. 219 (C.P.T.A.Q.)

Saint-Hilaire, [2001] R.P.T.A. 183 (C.P.T.A.Q.)

Saint-Joseph-de-Beauce (Ville de) et Commission de protection du territoire agricole du Québec, [1995] R.P.T.A. 191 (T.A.P.T.A.)

Sainte-Marguerite (Municipalité de), 13 juillet 2006, C.P.T.A.Q., MM. Ghislain Girard & Guy Lebeau, 344142

S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail), [2003] 1 R.C.S. 539

Services sanitaire R.S. c. Paradis, [1993] R.J.Q. 1431 (C.S.)

Simoneau c. Berthiaume, [1998] R.D.I. 373 (C.A.)

Société Asbestos ltée c. Société nationale de l'amiante, [1981] C.A. 43

Trépanier c. Rigaud (Municipalité de), J.E. 2006-1399 (C.Q.)

Tribunal administratif du Québec c. Godin, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.)

Trudeau c. Pierres St-Hubert inc., J.E. 2001-781 (C.A.)

Turcotte c. Pouliot, [1990] R.R.A. 760 (C.A.)

Veilleux c. Québec (CPTAQ), [1989] 1 R.C.S. 839

Venne c. Québec (CPTAQ), [1989] 1 R.C.S. 880

Vézina c. Commission de protection du territoire agricole du Québec, J.E. 2006-1865 (C.S.)

Ville de Thetford Mines c. Municipalité d'Irlande, J.E. 2004-535 (C.S.)

2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool), [1996] 3 R.C.S. 919

9047-4784 Québec inc. c. Bécharde, J.E. 2007-1122 (C.A.)

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Monographies

ALHÉRITHIÈRE, DOMINIQUE, *La gestion des eaux en droit constitutionnel canadien*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976

AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law, Second, Torts*, 2^{ième} éd., Saint-Paul, American Law Institute Publishers, 1979

ANCTIL, FRANÇOIS, JEAN ROUSSELLE & NICOLAS LAUZON, *Hydrologie, cheminements de l'eau*, Montréal, Presses internationales Polytechnique, 2005

ATIAS, CHRISTIAN, *Droit civil. Les biens*, 5^{ième} éd., Paris, Litec, 2000

AUGER, PIERRE & JULIEN BAUDRAND, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, Québec, Ministère de l'Environnement, 2004

BAUDOIN, JEAN-LOUIS & PATRICE DESLAURIERS, *La responsabilité civile*, 6^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003

BEAUDET, RENÉ, *Les eaux souterraines*, document produit dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec sous la cote GENE 108.1, 1999

BÉLANGER, MICHEL, *La responsabilité de l'État et de ses sociétés en environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994

BOULANGER, MICHÈLE, *Étude comparative de quelques politiques Nord Américaines et Européennes de protection et de conservation des eaux souterraines*, préparée pour le Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1998, et produite dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec sous la cote SOUT.1

BRIÈRE, JULES, *Les droits de l'État, des riverains et du public dans les eaux publiques de l'État du Québec*, Étude 1.2, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1970

BRUN, HENRI, *Histoire du droit québécois de l'eau (1663-1969)*, Étude 1.1, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1969

BURCHI, STEFANO & KERSTIN MELCHEM, *Groundwater in international law : compilation of treaties and other legal instruments*, Rome, FAO & UNESCO, 2005

CALDER, IAN, *Blue revolution: integrated land and water resources management*, 2^{ième} éd., London, Earthscan, 2005

- CANADA, *Lois Révisées du Canada. Appendices*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985
- CAPONERA, DANTE, *National and International Water Law and Administration*, La Hague, Kluwer Law International, 2003
- CARBONNIER, JEAN, *Droit civil. Les biens*, 18^{ième} éd., Tome 3, Paris, Presses universitaires de France, 1997, p.77
- CHAPUIS, ROBERT, *Guide des essais de pompage et leurs interprétations*, Sainte-Foy, Publications du Québec, 1999
- CHARDEAUX, MARIE-ALICE, *Les choses communes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2006
- COMITÉ DU DROIT DES RESSOURCES EN EAU, *Les Règles de Berlin sur les ressources en eau*, Berlin, Association du droit international, 2004
- COMMISSION D'ENQUÊTE ET D'AUDIENCE PUBLIQUE, *Restauration du lieu contaminé de Mercier*, Québec, Bureau d'audience publique sur l'environnement, 1994
- COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC, *Rapport annuel 2005-2006*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006
- COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *Rapport du groupe de travail sur les ressources naturelles partagées (eaux souterraines)*, 57^{ième} session, Doc.N.-U. A/CN.4/L. 681, Genève, ONU, 2005
- COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Tomes I et II, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000
- COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *Transcriptions des séances de consultation publiques*, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, séance tenu à Québec le 3 juin 1999
- DAIGNEAULT, ROBERT & MARTIN PAQUET, *L'environnement au Québec*, édition sur feuilles mobiles, Farhnam, Publications CCH, 1994- (mises à jour périodiques)
- DUPLESSI, YVON, JEAN HÉTU & JEAN PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982
- DUSSAULT, RENÉ & LOUIS BORGEAT, *Traité de droit administratif*, Vol.2, 2^{ième} éd., Québec, Presses de l'Université Laval, 1986
- DYSON, MEGAN, GER BERGKAMP & JOHN SCANLON, dir., *Flow. The Essentials of Environmental Flows*, Gland, IUCN, 2003

ENVIRONNEMENT CANADA, *L'eau et le Canada : La gestion intégrée des ressources en eau*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005

FARIBAULT, PAUL, *Les recours de contrôle judiciaires*, Vol.1, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL COMMITTEE ON DRINKING WATER, *From Source to Tap: Guidance on the multi-barrier approach to safe drinking water*, Winnipeg, Canadian Council of Ministers of the Environment, 2004

FERLAND, DENIS & BENOÎT EMERY, dir., *Précis de procédure civile du Québec*, 4^{ième} éd., Vol.2, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003

FITZGIBBON, JOHN, BRUCE MITCHELL & BARBARA VEALE, *Sustainable water management: state of practice in Canada and beyond*, Ottawa, Canadian Water Resources Association, 2006

FITZGIBBON, JOHN, BRUCE MITCHELL & BARBARA VEALE, *Sustainable water management: state of practice in Canada and beyond. Executive summary*, Ottawa, Canadian Water Resources Association, 2006

FOSTER, STEPHEN & DANIEL LOUCKS, dir., *Non-renewable groundwater resources; a guidebook on socially-sustainable management for water-policy makers*, Paris, UNESCO, 2006

FOSTER, STEPHEN, RICARDO HIRATA, DANIEL GOMES, MONICA D'ELIA & MARTA PARIS, *Groundwater quality protection : a guide for water utilities, municipal authorities, and environmental agencies*, Washington, World Bank, 2002

FRENET, ANTOINE, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Osnabrück, Otto Zeller Verlag, 1968

GANGBAZO, GEORGES, *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*, Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, 2006

GARANT, PATRICE, *Droit administratif*, 5^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004

GLEICK, PETER, *The World's Water 2000-2001: The biennial report on freshwater resources*, Washington, Island Press, 2000

GLOBAL WATER PARTNERSHIP TECHNICAL ADVISORY COMMITTEE, *Integrated Water Resources Management*, Stockholm, Global Water Partnership, 2000

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Document de référence*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997

GRENIER, DANIELLE & MARIE PARÉE, *La requête en jugement déclaratoire en droit public québécois*, 2^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999

HILDERING, ANTOINETTE, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Delft, Eburon Academic Publishers, 2004

ISSALYS, PIERRE & DENIS LEMIEUX, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 2^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2002

JØNCH-CLAUSEN, TORKIL, *Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005*, Stockholm, Global Water Partnership, 2004

LABRECQUE, PIERRE, *Le domaine public foncier au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1997

LACASSE, JEAN-PAUL, *Quelques commentaires sur l'organisation juridictionnelle dans le domaine de l'eau au Québec*, Étude 2.2, Québec, Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau, 1970

LACOULINE, RAYNALD, dir., *Guide : les périmètres de protection autour des ouvrages de captage de l'eau souterraine*, Québec, Publications du Québec, 1995

LAFOND, PIERRE-CLAUDE, *Précis de droit des biens*, Montréal, Éditions Thémis, 1999

LAMONTAGNE, DENYS-CLAUDE, *Biens et propriété*, 5^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005

LAMONTAGNE, DENYS-CLAUDE & JEAN BRISSET DES NOS, *Le droit minier*, 2^{ième} éd., Montréal, Éditions Thémis, 2005

LEMIEUX, PIERRE, *Droit administratif. Doctrine et jurisprudence*, 2^{ième} éd., Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université Sherbrooke, 1993

LORD, GUY & AL., *Le droit québécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, Québec, Ministère des Richesses Naturelles, 1977

LOUKA, ELLI, *International environmental law: fairness, effectiveness, and world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006

MAYRAND, KAREL, *Gestion intégrée des ressources en eau : modèles étrangers et expériences récentes*, Québec, Ministère des Relations internationales du Québec, 1999

MOOR, PIERRE, *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2005

MOREAU, RÉMI, *La protection du milieu naturel par les fiducies foncières*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, *Programme Prime-Vert*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *Contenu des demandes d'autorisation pour les projets d'installations de production d'eau potable*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002 – (mises à jour périodiques)

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *L'eau. La vie. L'avenir. La politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, *La gestion de l'eau au Québec : document de consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, *La problématique des eaux souterraines au Québec, Projet*, Québec, Gouvernement du Québec, 1996

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, *Plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique de protection et de conservation des eaux souterraines, Projet*, Québec, Gouvernement du Québec, 1996

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines, Document de travail*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, *Synthèse des commentaires reçus sur le projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC, *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines, Document du travail*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE, *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. La protection du territoire et des activités agricoles. Document complémentaire révisé*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Guide sur les principes d'indemnisation des producteurs agricoles relativement aux puits municipaux*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006

MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 1975

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Bilan annuel 2003-2004 sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2005

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Bilan annuel 2004-2005 sur la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Bilan de mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable*, Québec, Gouvernement du Québec, 2006

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Guide de conception des installations de production d'eau potable*, Volumes 1 et 2, Québec, Gouvernement du Québec, 2001- (mises à jour périodiques)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Guide d'interprétation du Règlement sur le captage des eaux souterraines (deuxième version)*, document non publié, mise à jour du 6 février 2006

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Guide technique - Captage des eaux souterraines et traitement des eaux usées des résidences isolées*, Québec, Gouvernement du Québec, 2005

MITCHELL, BRUCE, dir, *Integrated water management : international experiences and perspectives*, London, Belhaven Press, 1990

NORMAND, SYLVIO, *Introduction au droit des biens*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000

NOWLAN, LINDA, *Buried Treasure. Groundwater Permitting and Pricing in Canada*, Toronto, Walter & Duncan Gordon Foundation, 2005

PAQUEROT, SYLVIE, *Eau douce : la nécessaire refondation du droit international*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005

PÉPIN, GILLES & YVES OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^{ième} éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982

PERRAULT, GABRIELLE, *Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration. De l'erreur juridictionnelle à la norme de contrôle*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2002

PRASAD SATI, VISHWAMBHAR, *Water resource management and perspectives*, Jaipur, Pointer Publishers, 2004

PROGRAMME MONDIAL POUR L'ÉVALUATION DES RESSOURCES EN EAU, *L'eau, une responsabilité partagée. 2^{ième} Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, Résumé*, New York, UNESCO & Berghahn Books, 2006

QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, «Étude détaillée du projet de loi N°52 – Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments et modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement», in *Journal des débats de la Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, Vol.35.2 N°12

QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission permanente des transports et de l'environnement, «Étude des crédits du ministère de l'Environnement», in *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, Vol.37 N°3, 26 avril 2001

QUÉBEC, Assemblée nationale, Commission permanente des transports et de l'environnement, «Étude des crédits du ministère de l'Environnement», in *Journal des débats de la Commission permanente des transports et de l'environnement*, Vol.37 N°39, 10 avril 2002

QUÉBEC, Assemblée nationale, *Journal des débats*, Vol.37 N°25, 23 mai 2001

RASMUSSEN, HENRIK, ALAIN ROULEAU & SYLVIE CHEVALIER, dir., *Outils de détermination d'aires d'alimentation et de protection de captage d'eau souterraine*, 2^{ième} éd., Québec, Gouvernement du Québec, 2006, p.2-7 (pagination multiple)

RÉMILLARD, GIL, *Code civil du Québec : commentaires du ministre de la Justice et Loi sur l'application de la réforme du Code civil du Québec*, Montréal, Publications DAFCO, 1993

RESSOURCES NATURELLES DU CANADA, *Eau douce : le rôle et la contribution de Ressources naturelles du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005

ROBERT, CAROLINE, *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec, janvier 1995 - juin 2002*, Québec, Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs, 2004

SALMAN, SALMAN & DANIEL BRADLOW, *Regulatory frameworks for water resources management : a comparative study*, Washington, World Bank, 2006

SHAW, MALCOLM, *Title to Territory*, Burlington, Ashgate Dartmouth Publishing, 2005

SIRONNEAU, JACQUES & AL., *Lamy environnement, l'eau*, Paris, Lamy, 1996- (mises à jour périodiques)

SOHNLE, JOCHEN, *Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté*, Paris, Documentation française, 2002

SYLVESTRE, BRUNO, *Portrait of municipal groundwater catchment protection in small Quebec municipalities*, Mémoire de maîtrise, Québec, Université Laval, 2006

SYLVESTRE, MARCEL & CLAUDE GRENIER, *L'eau souterraine, une ressource à exploiter*, Sainte-Foy, Gouvernement du Québec, 1987

TARLOCK, DAN, *Law of water rights and resource*, Eagan, Thompson West, 1988- (mises à jour périodiques)

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

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Mémoire sur le Projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Longueuil, Union des producteurs agricoles, 1996

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Mémoire sur le Projet de règlement sur le captage des eaux souterraines*, Longueuil, Union des producteurs agricoles, 2001

VAN HOFWEGEN, PAUL & JASPERS, FRANK, *Analytical framework for integrated water resources management: guidelines for assesment of institutional frameworks*, Rotterdam, Balkema, 1999

VAN LANG, AGATHE, *Droit de l'environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 2002

WATERS, DONOVAN, *Waters' Law of Trusts in Canada*, 3^{ième} éd., Toronto, Thomson Carswell, 2005

Articles provenant d'ouvrages collectifs

BANTON, OLIVIER, «Comment gérer les ressources d'eau souterraine au Québec», 49, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Recueil de textes des conférenciers*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.1)

BANTON, OLIVIER, «Le capital eau : son potentiel et ses usages. Les eaux souterraines», 45, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2)

BEAUCHAMP, ANDRÉ, «La gestion des bassins versants. La résolution des conflits d'usage», 251, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Recueil de textes des conférenciers*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.1)

BÉLANGER, MICHEL, «Contrôle et responsabilité de l'État en matière d'environnement», 145, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000

BLOMQUIST, WILLIAM, «Rôle de la propriété commune dans le gestion des ressources en eau», 227, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000

BOUCHARD, DANIEL & KIM RIVARD, «Protection de l'eau et gestion des cours d'eau : un besoin d'harmonisation et de modernisation», 3, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003

BURKE, JACOB, MARCUS MOENCH & CLAUDE SAUVEPLANE, «Groundwater and Society: Problems in Variability and Points of Engagement», 31, p.38-41, dans Salman Salman, dir., *Groundwater : legal and policy perspectives*, Washington, World Bank, 1999

CANTIN CUMYN, MADELEINE, «L'acte constitutif d'une fiducie», 649, dans Benoît Moore, dir., *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003

CHEROT, JEAN-YVES, «Droit et environnement : introduction au séminaire», 7, dans Jean-Yves Cherot & al., *Droit et environnement : propos pluridisciplinaire sur un droit en construction*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995

CHEVRETTE, FRANÇOIS, «*Dominium et Imperium* : l'État propriétaire et l'État puissance publique en droit constitutionnel canadien», 665, dans Benoit Moore, dir., *Mélanges Jean Pineau*, Montréal, Éditions Thémis, 2003

CODERRE, PIERRE & MICHEL BLAIS, «L'eau vous interpelle, suivez le courant!», 1, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2000)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000

DUCHAINÉ, CHRISTINE, «Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétal», 223, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droits de l'environnement (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007

DUNBERRY, ÉRIC, «La responsabilité des professionnels», 459, dans Olivier Kott et Claudine Roy, dir., *La construction au Québec : perspectives juridiques*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1998

FALQUE, MAX, «Des droits de propriété sur l'eau, pourquoi pas?», 1, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000

FOSTER, STEPHEN, «Essential Concepts for Groundwater Regulators», 15, dans Salman Salman, dir., *Groundwater : legal and policy perspectives*, Washington, World Bank, 1999

GAGNÉ, MICHEL, «Les recours pour trouble de voisinage : les véritables enjeux», 65, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2004)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004

GIRARD, JEAN-FRANÇOIS, «Rôle et partage des responsabilités en matière de contamination de l'environnement : une revue du droit applicable du point de vue des municipalités», 243, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006

GIROUX, LORNE, «Le contrôle municipal de l'épandage des déjections animales en zone agricole : pouvoir réel ou constat d'impuissance?», 311, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2003)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2003

GIROUX, LORNE, «Le droit de l'eau : à qui appartient l'eau», 81, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2)

GIROUX, LORNE & DANIEL BOUCHARD, «Aménagement du territoire et développement durable», dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2004)*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2004, 291

GIROUX, LORNE & PAULE HALLEY, «Environmental law in Québec», 133, dans Elaine Hughes, Alastair Lucas & William Tilleman, dir., *Environmental Law and Policy*, 3^{ième} éd., Toronto, Emond Montgomery Publications, 2003

GLEICK, PETER, «Water in the 21st century», 105, dans Peter Gleick, dir., *Water in Crisis : a Guide to the World's Fresh Water Resources*, New York, Oxford University Press, 1993

HAUMONT, FRANCIS, «La subsidiarité et la protection de l'environnement», 189, dans Francis Delpérée, dir., *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Émile Bruylant, 2002

KEMPER, KARIN, «Rethinking groundwater management», 120, dans Caroline Figuères, Johan Rockström & Cecilia Tortajada, dir., *Rethinking water management: innovative approaches to contemporary issues*, London, Earthscan Publications, 2003

KREUTZWISER, REID & ROB DE LÖE, «Water Security : From Exports to Contamination of Local Water Supplies», 166, dans Bruce Mitchell, dir., *Resource and environmental management in Canada: addressing conflict and uncertainty*, 3^{ième} éd., Toronto, Oxford University Press, 2004

KUMAR, DINSEH, «Identifying Management Strategies of Common Pool Regimes: Groundwater Resources», 290, dans Manas Chatterji, Saul Arlosoroff & Gauri Guha, dir., *Conflict management of water resources*, Burlington, Ashgate Publishing, 2002

LAFLAMME, LUCIE, «Les rapports de voisinage expliqués par l'obligation *propter rem*», 229, dans Sylvio Normand, dir., *Mélanges offerts au professeur François Frenette : étude portant sur le droit patrimonial*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2006

LAMOINE, ANDRÉ, «Avec des amis comme ceux là... Une double perspective sur les rapports fiduciaires», 83, dans Commission du droit du Canada, *Les rapports fiduciaires : une question de confiance*, Montréal, Éditions Thémis, 2002

LAMETTI, DAVID, «The Concept of Property : Relations through Objects of Social Wealth», (2003) Vol.53, *University of Toronto Law Journal*, 325

LAMONTAGNE, DENYS-CLAUDE, «Règles particulières à la propriété immobilière et servitudes», 517, dans Barreau du Québec & Chambre des notaires du Québec, *La réforme du code civil. Personnes, successions et biens*, Vol.1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1993

LEMIEUX, DENIS, «La nature et la portée du contrôle judiciaire», 173, dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006

LUSSIER, MONIQUE, «De certaines notions et recours de droit civil en matière de responsabilité environnementale extracontractuelle», 1, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999

McCAFFREY, STEPHEN, «International Groundwater Law : Evolution and Context», 139, dans Salman Salman, dir., *Groundwater : legal and policy perspectives*, Washington, World Bank, 1999

McNEIL, KENT, «Fiduciary Obligations and Aboriginal People», 807, dans Mark Gillen & Faye Woodman, dir., *The Law of Trusts : A Contextual Approach*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 2000

MODERNE, FRANK, «Le principe de subsidiarité fonctionnelle», 395, dans Francis Delpérée, dir., *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Émile Bruylant, 2002

NADON, ODETTE, «La responsabilité du pollueur et l'évolution de la notion de faute», 143, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996

OLLAGNON, HENRY, «La gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans un bassin», 325, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000

OUELLET, LOUISE, «La portée juridique de certaines dispositions de la *Loi sur le régime des eaux*», 141, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1999)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1999

OUELLET, LOUISE & CLAUDE LAURENT, «L'état de l'eau au Québec. Le statut juridique», 257, dans Jean-Pierre Villeneuve, Alain Rousseau & Sophie Duchesne, dir., *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Actes du Symposium. L'état de l'eau au Québec*, Sainte-Foy, INRS-Eau, 1998 (Vol.2)

PÂQUES, MICHEL, «Le principe de subsidiarité, la police administrative générale et la police de l'aménagement du territoire de l'environnement», 223, dans Francis Delpérée, dir., *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Émile Bruylant, 2002

PEIGNOT, BERNARD, «Protection de l'eau potable et agriculture», 53, dans Max Falque & Michel Massenet, dir., *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, 2000

PETITPIERRE, ANNE, «Switzerland», 1999, dans Kurt Deketeleare, *Environmental law* Vol.7, International Encyclopaedia of Laws series, London, Kluwer Law International, 1991-

PIETTE, JEAN, «L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement», 475, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (2007)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007

QUINN, BERNARD, «Les règles de l'art», 577, dans Olivier Kott et Claudine Roy, dir., *La construction au Québec : perspectives juridiques*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1998

RÉMOND-GOUILLOUD, MARTINE, «Ressources naturelles et choses sans maîtres», (1985) Vol.2 N°5, *Recueil Dalloz*, 27

RIVERA, ALFONSO, «How Well Do We Understand Groundwater in Canada? A Science Case Study», 4, dans Linda Nowlan, *Buried Treasure. Groundwater Permitting and Pricing in Canada*, Toronto, Walter & Duncan Gordon Foundation, 2005

RIVEST, ROBERT & MARIE-ANDRÉE THOMAS, «Le recours en injonction en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement», 25, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1998)*, Cowansville, les Éditions Yvon Blais, 1998

SCHLAGER, EDELLA, «Common-Pool Resource Theory», 145, p.151-155, dans Robert Durant, Daniel Fiorino & Rosemary O'Leary, dir., *Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities*, Cambridge, MIT Press, 2004

SÉRIAUX, ALAIN, «La notion de choses communes : nouvelles considérations juridiques sur le verbe avoir», 23, dans Jean-Yves Cherot & al., *Droit et environnement : propos pluridisciplinaire sur un droit en construction*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995

SHEAHAN, ANNE-MARIE, «Le Nouveau Code civil du Québec et l'environnement», 1, dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement (1994)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994

VILLAGGI, JEAN-PIERRE, «La justice administrative», 119, dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006

Articles de périodiques

BANKES, NIGEL, «Pooling Agreements in Canadian Oil and Gas Law», (1994) Vol.33, *Alta. L. Rev.*, 493

BARIL, PIERRE, YVON MARANDA & JULIEN BAUDRAND, «Integrated watershed management in Québec (Canada) : a participatory approach centered on local solidarity», (2006) Vol.53 N°10, *Water science & Technology*, 301

BILLET, PHILIPPE, «La régulation juridique des conflits liés à la gestion des eaux souterraines», (2001) N°3, *R.J.E.*, 401

BRANDES, OLIVER, «At a Watershed : Ecological Governance and Sustainable Water Management in Canada», (2006) Vol.16, *J. Envtl. L. & Prac.*, 79

CANTIN CUMYN, MADELEINE, «La maîtrise du sol en droit civil de la province de Québec», (1991) N° spécial, *R. du N.*, 3

CANTIN CUMYN, MADELEINE, MICHELLE CUMYN & CLAIRE SKRINDA, «L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer», (2000) Vol.79, *R. du B. can.*, 398

COSSETTE, PATRICK, «Les eaux souterraines au Québec», (1999) Vol.6, *B.D.M.*, 132

CUSTODIO, EMILIO, VICKI KRETSINGER & RAMÓN LLAMAS, «Intensive development of groundwater: concepts, facts and suggestions», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 151

DEL REY, MARIE-JOSÉ, «La notion controversée de patrimoine commun», (2006) N°6, *Recueil Dalloz*, 388

DEL REY-BOUCHENTOUF, MARIE-JOSÉ, «Les biens naturels. Un nouvel objectif : le droit des biens spéciaux», (2004) N°3, *Recueil Dalloz*, 1615

DUPONT-RACHIELE, JÉRÔME, DANIEL PRÉVOST & SÉBASTIEN RAYMOND, «L'eau : un droit pour tous, un bien pour certains», (2004) Vol.17.1, *R.Q.D.I.*, 39

ECKSTEIN, GABRIEL & YORAM ECKSTEIN, «A Hydrological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law», (2003) Vol.19, *Am. U. Int'l L. Rev.*, 201

EDWARDS, VICTORIA & NATHALIE STEINS, «A Framework for Analysing Contextual Factors in Common Pool Resource», (1999) Vol.1, *J. Environ. Policy Plann.*, 205

FALKENMARK, MALIN, «Forward to the Future : A Conceptual Framework for Water dependence», (1999) Vol.28, *Ambio*, 356

FRENETTE, FRANÇOIS, «Bilan de la réforme du droit des biens», (2003) Vol.105, *R. du D.*, 309

GIBSON, DALE, «The Constitutional Context of Canadian Water Planning», (1969) Vol. 7, *Alta. L. Rev.*, 71

GIROUX, LORNE, MARIE DUCHAÎNE, GILBERT NOREAU & JOHANNE VÉZINA, «Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec», (1997) Vol. 38, *C. de D.*, 3

HUBER-WÄLCHLI, VERONIKA, «Dix années de jurisprudence relative à la nouvelle loi sur la protection des eaux», (2003) N°5, *D.E.P.*, 389

JØNCH-CLAUSEN, TORKIL & JENS FUGL, «Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management», (2001) Vol.17 N°4, *Journal of Water Resources Development*, 501

KENNIFF, PATRICK, «Le contrôle de l'utilisation du sol et des ressources en droit québécois», (1975) Vol.16, *C. de D.*, 763, et (1976) Vol.17, *C. de D.*, 85, 437, 667

KIDD, SCOTT, «Keeping Public Ressources in Public Hands : Advancing the Public Trust Doctrine in Canada», (2006) Vol.16, *J. Env'tl. L. & Prac.*, 187

LAMETTI, DAVID, «The Concept of Property: Relations through Objects of Social Wealth», (2003) Vol.53, *U.T.L.J.*, 325

LEMIEUX, CHARLOTTE, «La protection de l'eau en vertu de l'article 982 C.c.Q. : problèmes d'interprétation», (1992) Vol.23, *R.D.U.S.*, 191

LUCY, WILLIAM & FRANÇOIS BARKER, «Justifying Property and Justifying Access», (1993) Vol.6, *Can. J.L. & Jur.*, 287

MAHAYNI, MOHAMED, «The human right to water : is the state's capacity to fulfil its obligations hindered under public-private partnerships?», (2006) Vol.17, *Journal of Water Law*, 100

NANNI, MARCELLA & STEPHEN FOSTER, «Groundwater resources : shaping legislation in harmony with real issues and sound concepts», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 543

OSTROM, VINCENT, & ELINOR OSTROM, «Legal and Political Conditions of Water Resources Development», (1972) Vol.48, *Land Economics*, 1

SAVARIT, ISABELLE, «Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière?», (1998) Vol.14, *Rev. fr. dr. admin.*, 305

SENECAL, CATHERINE & CHANDRA MADRAMOOTOO, «Watershed management : review of Canadian diversity», (2005) Vol.7, *Water Policy*, 509

SIMONOVIC, SLOBODAN & VEERAKCUDDY RAJASEKARAM, «Integrated Analyses of Canada's Water Resources: A System Dynamics Approach», (2004) Vol.29 N°4, *Canadian Water Resources Journal*, 223

VARNEROT, VALÉRIE, «L'étrange pérennité du droit de propriété sur les eaux souterraines», (2002) N°2, *R.J.E.*, 135

WELCH, ANNA, «Obligations of State and Non-state Actors Regarding the Human Right to Water Under the South African Constitution», (2005) Vol.59, *Sustainable Development Law & Policy*, 58

Articles de presse

FRANCOEUR, LOUIS-GILLES, «Lagunes de Mercier : après 40, Québec passe à l'action», *Le Devoir*, 16 mars 2007, p.A1

COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE, «Politique sur les eaux souterraines : David Cliche lance les consultations», Saint-Hyacinthe, 11 avril 1996

Ressources électroniques

CADMUS GROUP, *Proposed Ground Water Rule - Regulatory Impact Analysis*, Arlington, 2000, disponible à l'adresse Internet suivante : www.epa.gov/safewater/disinfection/gwr/pdfs/impactanalysis_gwr_proposed.pdf

Matériel de conférence

OUELLET, MICHEL, *Règlement sur le captage des eaux souterraines (Q2, r.1.3) – Bilan et perspectives*, Présentation au Congrès de l'Association des entreprises spécialisées en eau du Québec en date du 12 avril 2007, disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.aeseq.com/communiqués-congrès.htm>

ALAIN ROUSSEAU, VINCENT LUYET, RODOLPHE SCHLAEPFER, JEAN-PIERRE VILLENEUVE & ANNE BÉDARD, «A preliminary assessment of the implementation of integrated watershed management in Québec», étude présentée dans le cadre de la 58^{ième} Conférence annuelle de l'Association canadienne des ressources hydriques, *Reflections to Our Future: A New Century of Water Stewardship*, tenue à du 15 au 17 juin 2004 à Banff en Alberta